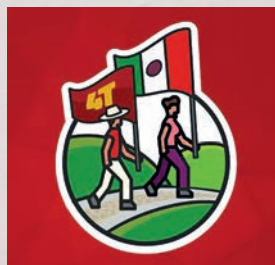




# La austeridad y la 4T



Jaime Muñoz Flores  
Carlos Antonio Rozo Bernal  
(coordinadores)







# **La austeridad y la 4T**



## UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

Rector general, José Antonio de los Reyes Heredia  
Secretaria general, Norma Rondero López

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA-XOCHIMILCO

Rector de Unidad, Fernando de León González  
Secretario de Unidad, Mario Alejandro Carrillo Luvianos

DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

Directora, Dolly Espínola Frausto  
Secretaria académica, Silvia Pomar Fernández  
Jefa del Departamento de Producción Económica: Angélica Buendía Espinosa  
Jefe de la sección de publicaciones, Miguel Ángel Hinojosa Carranza

CONSEJO EDITORIAL

Jerónimo Luis Repoll (presidente)  
Aleida Azamar Alonso / Gabriela Dutrénit Bielous  
Álvaro Fernando López Lara

Asesor del Consejo Editorial: Miguel Ángel Hinojosa Carranza

COMITÉ EDITORIAL

Griselda Martínez Vázquez (presidente)  
Carlos Muñoz Villarreal / Ana María Paredes Arriaga  
Cuauhtémoc Vladimir Pérez Llanas / Roberto S. Diego Quintana  
Jorge Ruiz Moreno / Arturo Torres Vargas

Asistente editorial: Mónica Zavala

D.R. © Universidad Autónoma Metropolitana  
Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco  
Calzada del Hueso 1100, Colonia Villa Quietud,  
Alcaldía Coyoacán, Ciudad de México. C.P. 04960  
Sección de Publicaciones de la División de Ciencias Sociales y Humanidades.  
Edificio A, 3er piso. Teléfono 54 83 70 60  
pubcsh@gmail.com / pubcsh@correo.xoc.uam.mx  
<http://dcsh.xoc.uam.mx/repdig>  
<http://www.casadelibrosabiertos.uam.mx/index.php/libroelectronico>

Esta edición de la División de Ciencias Sociales y Humanidades de la UAM-Xochimilco, fue dictaminada por pares académicos expertos en el tema.

Jaime Muñoz Flores  
Carlos Antonio Rozo Bernal  
(coordinadores)

# La austeridad y la 4T



**BONILLA  
ARTIGAS**  
EDITORES



Casa abierta al tiempo

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA**

**UNIDAD XOCHIMILCO** División de Ciencias Sociales y Humanidades

La austeridad y la 4T / Jaime Muñoz Flores, Carlos Antonio Rozo Bernal coordinadores. --  
Ciudad de México : Bonilla Distribución y Edición, SA de CV, 2021 : Universidad Autónoma  
Metropolitana

214 pp. ; 15 x 23 cm. -- (Pública social; 48)  
ISBN 9786078781805 (epub) (Bonilla Distribución y Edición)  
ISBN 9786072823389 (epub) (UAM-Xochimilco)

I. México – política y gobierno –siglo XXI.

I. Muñoz Flores Jaime, coord.

II. Rozo Bernal, Carlos Antonio, coord.

LC: JL1229 A

DEWEY: 320.9720905 A

Los derechos exclusivos de la edición quedan reservados para todos los países de habla hispana. Prohibida la reproducción parcial o total, por cualquier medio conocido o por conocerse, sin el consentimiento por escrito de su legítimo titular de derechos.

Esta edición de la División de Ciencias Sociales y Humanidades de la UAM-Xochimilco, fue dictaminada por pares académicos expertos en el tema.

Primera edición noviembre de 2021

De la presente edición:

D.R. © 2021

Bonilla Distribución y Edición, S.A. de C.V.,

Hermenegildo Galeana 111

Barrio del Niño Jesús, Tlalpan, 14080

Ciudad de México

Teléfono: 55 5544 7340

editorial@bonillaartigaseditores.com.mx

www.bonillaartigaseditores.com

D.R. © 2021

Universidad Autónoma Metropolitana

Universidad Autónoma Metropolitana,

Unidad Xochimilco

Calzada del Hueso 1100,

Colonia Villa Quietud, Coyoacán, 04960

Ciudad de México

Sección de Publicaciones de la

División de Ciencias Sociales y Humanidades.

Edificio A, 3er piso. Edificio A, 3er piso.

Teléfono: 54 83 70 60

pubcsh@gmail.com / pubcsh@correo.xoc.uam.mx

<http://dcsh.xoc.uam.mx/repdig>

<http://www.casadelibrosabiertos.uam.mx/index.php/libroelectronico>

Coordinación editorial: Bonilla Artigas Editores

Cuidado de la edición: Priscila Pacheco Castillo

Diseño de portada: D.C.G. Jocelyn G. Medina

ISBN: 978-607-8781-80-5 (epub)

(Bonilla Artigas Editores)

ISBN: 978-607-28-2338-9 (epub)

(Universidad Autónoma Metropolitana)

Impreso y hecho en México

## Contenido

<b>La austeridad republicana como política de gobierno</b> <i>Jaime Muñoz Flores y Carlos Antonio Rozo Bernal</i> .....	9
<b>Impacto de la política de austeridad sobre la estrategia de combate a la pobreza</b> <i>Edgar Ramírez Medina</i> .....	41
<b>La austeridad de la 4T frente a la globalización neoliberal</b> <i>Carlos Antonio Rozo Bernal</i> .....	71
<b>Sostenibilidad, presupuesto público y transferencias federales. La peligrosa decisión contemporánea de la política económica del gobierno mexicano</b> <i>Roberto M. Constantino Toto</i> .....	95
<b>Efectos colaterales de la austeridad republicana sobre la salud pública en México</b> <i>Laura Valencia Escamilla y Armando Valle Yahutentzi</i> .....	141
<b>La austeridad en el sector energético: el caso de la industria eléctrica</b> <i>Jaime Muñoz Flores y Paola Briones M.</i> .....	181
<b>Glosario de siglas y acrónimos</b> .....	213
<b>Semblanza de los corrdinadores</b> .....	215





## La austeridad republicana como política de gobierno

Jaime Muñoz Flores y Carlos Antonio Rozo Bernal

La estrepitosa caída hasta cero del crecimiento económico durante el primer año del actual sexenio colocó a México en la larga lista de experiencias de gobierno que han hecho evidente que la política de austeridad es una propuesta equivocada. Desde la década de 1980, el gasto público en México ha sido insuficiente, especialmente en los rubros de desarrollo social e infraestructura. El gasto público total pasó de 34.7% del Producto Interno Bruto (PIB) en 1982, a 19.6% para el año 2000, con una ligera recuperación hasta llegar aproximadamente a 27% en años recientes. Así, el argumento de que el recorte al gasto público impulsa el desarrollo ha mostrado ser falaz, al igual que lo es el plantear que las desigualdades sociales se resuelven con más crédito por medio de la inclusión financiera. Desde que se abrió la economía mexicana a la dinámica de la globalización, estas políticas han agravado el problema del bajo crecimiento y de la desigualdad. Como argumenta Blyth:

La austeridad es una forma de deflación voluntaria por la cual la economía entra en un proceso de ajuste basado en la reducción de los salarios, el descenso de los precios y un menor gasto público. Todo enfocado en una meta: lograr la recuperación de los índices de competitividad. Algo, cuya mejor y más pronta consecución exige (supuestamente) el

recorte de los presupuestos del Estado y la disminución de la deuda y el déficit (Blyth, 2013).

La austeridad puede contribuir a un mayor control de la inflación al reducir la demanda agregada, pero el control de la inflación en condiciones recesivas no es un éxito que merezca el reconocimiento público.

A través de sus diversos artículos, la pretensión de este libro es mostrar que la austeridad no ha funcionado para el fomento del desarrollo y la sustentabilidad. Menos podrá hacerlo en las condiciones pospandemia que afronta el mundo. Recurrimos al planteamiento keynesiano de que la demanda es el factor determinante de la actividad económica, por lo que en tiempos de crisis expandir el gasto público es más provechoso que recortarlo. Por esta razón, Keynes advertía que no hay que confundir la necesidad de reformas estructurales –como el combate a la evasión de impuestos y cambios en la edad de jubilación de los trabajadores– con políticas de austeridad, ya que ésta no es la forma más efectiva para reducir la deuda pública y fortalecer la soberanía. En el presente artículo introductorio se pretende ubicar el concepto de austeridad dentro de la literatura económica, de manera que quede clara la orientación sobre la que se sustentan las políticas económica y social de la presente administración pública. A la vez, el recuento facilitará la comprensión de los diferentes artículos que se presentan en este volumen y de los cuales se hace un resumen en la parte final.

### **Tendencias recientes de la economía mexicana**

La economía mexicana padeció en el segundo trimestre de 2020 la mayor contracción trimestral desde que inició su exposición a la globalización. El PIB retrocedió 17.3%, cuando en el primer trimestre ya había retrocedido 1.2%. Este trágico resultado fue en parte causado por el enfoque de pasividad relativa de la política económica del gobierno federal para enfrentar la pandemia del coronavirus. Con este enfoque se truncó la actividad laboral de 22 600 000 personas y se eliminaron más de 1 100 000 empleos formales. El crédito al consumo desapareció

como factor determinante del impulso económico que se tenía hasta antes de la pandemia. Particularmente grave fue la situación desde abril de 2020, cuando la variación anual real del saldo en cartera de crédito al consumo fue 1.9% negativa, luego de que venía en descenso desde septiembre de 2019. Nuevamente México experimentó un vuelco a la seguridad como lo apuntan los registros del Banco de México, cuando entre abril y junio de 2020 la inversión directa de México hacia el extranjero sumó 5 029 000 000 de dólares, lo que implicó un incremento anual de 316%, su mayor monto para un período similar desde 2012. En dicho trimestre destacó la inversión por 960 000 000 de dólares de Inversora Carso, con la que adquirió el 15.4% de participación adicional en Fomento de Construcciones y Contratas (FCC), conglomerado español involucrado en actividades de construcción y sobresalió la adquisición por parte de Cinépolis del 6.1% de la compañía estadounidense Cinemark, transacción que se estima en más de 100 000 000 de dólares.

La crisis económica requería de políticas activas para enfrentar la pandemia con programas de apoyo laboral como de rentas básicas universales o coberturas de desempleo; invertir en infraestructura con rendimientos sociales y mayor apoyo al sector privado para desarrollar tecnologías que protegieran la salud y el bienestar de la población. Esta orientación requería de un cambio radical en el papel de la política económica contemporánea hacia una mayor intervención del Estado sobre la economía y sobre los mercados financieros que borrara lo ocurrido en la década de 1970 cuando el keynesianismo fue suplantado por la austeridad monetarista friedmaniana.

Por el contrario, se optó por ahondar en la austeridad sin movilizar al Banco Central, como lo han hecho los gobiernos con enfoques activos, para que dicha institución actuara como impulsor de mercados en un contexto de inflación a la baja que limita el impacto que puede tener la deuda gubernamental por el bajo costo de su servicio. No se puede minimizar el hecho que el problema básico del momento es la contracción en la demanda agregada por el deterioro en el balance de las empresas y de los hogares, lo cual hace que unos y otros sean más

precavidos a la hora de gastar. Como la demanda tardará años en recuperarse, la inflación permanecerá bajo control.

La pandemia ha apuntalado a la desigualdad como un factor que genera vulnerabilidad en el sistema al dejar en la indefensión a los más pobres, lo que requiere de políticas que incentiven la inversión, resuelvan el problema de baja recaudación fiscal, reduzcan el alto grado de informalidad de la economía y mejoren los sistemas de salud, cuya debilidad se hizo evidente con la pandemia. Se perfila así la necesidad de un nuevo papel de la política pública, como viene ocurriendo en los países más exitosos en la lucha contra la pandemia, que no desaparecerá con el regreso a la normalidad.

En este contexto, la idea de la austeridad fiscal puede tener sentido cuando implica el uso de políticas de reducción de los presupuestos disponibles al Estado para impulsar la actividad económica privada que acelere el ritmo y la promoción del crecimiento. Este tipo de políticas se orientan a limitar y reducir los excesos en el gasto público y, en consecuencia, facilitar al Estado que cumpla con las obligaciones de deuda a fin de no perder la confianza de los mercados en la solvencia del Estado y que podría llevar a un incremento significativo del servicio de la deuda por aumentos en las tasas de interés sobre la deuda pública. Al reducir el gasto, se reduce el déficit fiscal lo que genera condiciones para crecer y crear empleos.

Sin embargo, no se puede atender la deuda pública y, simultáneamente, incrementar el gasto público. No se puede gastar sin límite para promover la prosperidad cuando se inicia desde una condición de endeudamiento. Por lo cual es equivocado argumentar que se pueden saldar deudas públicas contrayendo más endeudamiento cuando en realidad lo que ha ocurrido es un abuso del crédito por el sector privado y no un exceso de gasto público. Por el contrario, la idea de que se ha gastado en exceso y que el recorte de este gasto facilita el crecimiento es un peligroso argumento neoliberal, al igual que lo es el que las desigualdades se resuelven con más crédito por medio de la inclusión financiera. Estos argumentos han agravado el problema del bajo crecimiento y de la desigualdad que estuvo implícita en la iniciativa de

acabar con el Estado de Bienestar para lograr un mayor crecimiento. Vale aquí insistir en el argumento de Blyth:

La austeridad es una forma de deflación voluntaria por la cual la economía entra en un proceso de ajuste basado en la reducción de los salarios, el descenso de los precios y un menor gasto público –todo enfocado a una meta: la de lograr la recuperación de los índices de competitividad, algo cuya mejor y más pronta consecución exige (supuestamente) el recorte de los presupuestos del Estado y la disminución de la deuda y el déficit (2013).

A lo que contribuye la austeridad es, entonces, a un mayor control de la inflación al reducir la demanda agregada pero el control de la inflación en condiciones recesivas no es un éxito que merezca el reconocimiento público. La austeridad no funciona si no se logra la reducción de la deuda ni el fomento del crecimiento económico. Lo que resulta es que las obligaciones de un gobierno en apuro financiero incrementan el riesgo por el incremento de los intereses que se cobran, ya que los bancos que los adquieren se encuentran en una situación de mayor riesgo. En el fondo de una crisis de deuda soberana lo que se tiene es una crisis bancaria que es el resultado, no la causa del problema.

Estas posiciones políticas de Keynes provienen de su consideración de que la demanda es el factor determinante de la actividad económica, por lo que en tiempos de crisis expandir el gasto público es más provechoso que recortarlo. El propósito fundamental es mantener la actividad económica para evitar condiciones de desempleo. La austeridad del gasto público aumenta la falta de los ingresos del sector privado que los mercados requieren para funcionar lo que genera aún mayor desempleo. Por esta razón Keynes advertía que no hay que confundir la necesidad de reformas estructurales, como la eliminación de evasión de impuestos y cambios en la edad de jubilación de los trabajadores, con políticas de austeridad. El factor a resaltar es que la austeridad no es la forma más efectiva para reducir la deuda pública rápidamente.

En su *Teoría General del Empleo, el Interés y el Dinero*, Keynes plantea que la demanda es básica como un factor que determina la actividad

económica y el empleo mientras que lo que ocurre cuando se recorta el gasto público va en dirección de una insuficiencia del ingreso privado y las demandas del mercado, llevando a poner más personas en el desempleo. López Obrador, en este sentido, actúa como neoliberal en finanzas públicas. El problema es que para el presidente la austeridad parece constituir un imperativo moral y no una solución económica, lo cual lleva a acciones que en lugar de impulsar el empleo tienden a reducirlo, ya que la caída de la demanda lo que produce es desempleo. Se tergiversa de esta manera todo el planteamiento de Keynes, al cual el presidente recurre para defender sus posiciones.

### **La austeridad históricamente**

A lo largo de la historia, el concepto económico de austeridad se ha relacionado con el tipo de medidas que los gobiernos instrumentan con la finalidad de mantener bajo cauce el gasto público. Los límites de dicho gasto son determinados principalmente con base en la captación de recursos fiscales. Cuando las acciones de política pública se restringen a fin de preservar el balance entre ingresos y gastos, se habla de un Estado austero. Las limitaciones del Estado austero guardan el propósito ulterior de mantener acotado el monto de la deuda soberana. La cota de la deuda suele ser marcada por los organismos financieros acreedores y/o agencias calificadoras, tomando como referencia el valor de la producción total de la economía. Mediante la limitación del gasto público, principalmente, un Estado austero controla la relación entre el valor de su deuda y el de su producción.

En principio, el hecho de que la deuda soberana sea observada bajo control reduce la incertidumbre entre los acreedores financieros, empresarios, ahorradores, así como potenciales inversionistas. La constitución de un entorno financiero favorable, a su vez, garantiza que las tasas de interés sobre la deuda soberana permanezcan estables, así como el acceso franco a futuros financiamientos.

Por el contrario, cuando un Estado excede sus límites de gasto, la deuda soberana se convierte en un factor de incertidumbre. Ésta se tra-

duce en volatilidad de tipo de cambio, fuga de capitales, incremento de los intereses de la deuda, encarecimiento y escasez de crédito, cancelación de contratos e inversiones, y, eventualmente, contracciones de la producción, el consumo y el empleo, entre otros efectos económicos adversos.

Por ser un concepto que desde sus orígenes se ha mantenido difuso, resulta difícil ubicar con precisión la genealogía de la austeridad. No obstante, mediante asociación con otros conceptos económicos, el origen puede ubicarse en el siglo XVII, coetáneo a los precursores del pensamiento liberal. En su segundo *Tratado sobre el gobierno* (1689), John Locke pone marcado énfasis a la importancia de imponer límites al Estado en favor de lo que denomina *el orden natural*. Casi un siglo más tarde, en su magna obra *Una investigación sobre el origen y causa de la riqueza de las naciones*, Adam Smith plantea la necesidad de que los Estados nacionales definan límites propios, que permitan el adecuado despliegue de las fuerzas libres del mercado.

La noción de austeridad emerge desde su origen acompañada de significativas contradicciones. En las sociedades europeas de los siglos XVII y XVIII, caracterizadas por enormes desigualdades entre la población y permanentes tensiones sociales, la pretensión de procurar un “orden” que garantizara condiciones idóneas para la expansión del capital y el crecimiento económico, demandaba necesariamente la presencia de un Estado fuerte. Un Estado que, según los liberales, debía al mismo tiempo mantenerse reducido; con bajos costos de operación y limitada participación en los procesos productivos, a fin de que se preservaran los espacios requeridos para el despliegue de los agentes económicos privados. Bajo tales condiciones, en la búsqueda del beneficio propio los agentes privados conducirían a la sociedad hacia un estado de bien común. Lo anterior, guiados por la fuerza de una mano invisible.

Naturalmente, las bondades de limitar la intervención del Estado en la economía pronto se convirtieron en tema de debate. Como rescoldo de un intenso intercambio epistolar con su contemporáneo Thomas Malthus acerca del destino de la tenencia de la tierra, David Ricardo concedió relevancia por primera vez a la función del “sobe-



rano” para “destinar adecuadamente los *ingresos excedentes* al gasto público” (Porta, 1992).

Sin embargo, es hasta un siglo más tarde, con la gran recesión iniciada en el año 1929, que se reconocería a nivel mundial la centralidad del Estado para la contención de las crisis económicas y la reactivación de la economía. En este reconocimiento, John Maynard Keynes fue sin duda el actor principal. En el Reino Unido primero y, más tarde, alrededor de todo el mundo, las ideas keynesianas convencieron a las más altas esferas de gobierno. De acuerdo con los planteamientos de Keynes, aun a costa de un mayor endeudamiento estatal, en tiempos difíciles la inversión pública para desarrollo de infraestructura y el estímulo a la demanda de bienes y servicios conducirían a la economía hacia su recuperación.

Potenciado por la eficaz estrategia para el estímulo a la economía encabezada por Franklin D. Roosevelt, hacia finales de la Segunda Guerra Mundial la política de intervención estatal para la reactivación de la economía logró consolidarse. La visión de Keynes tomó uno de los principales sitios entre los fundamentos teóricos para el diseño de política económica. Las economías del mundo, inmersas todas en profundas crisis, no debían reaccionar ante la recesión restringiendo el gasto público. Contra lo intuitivo, la crisis económica era el peor momento para impulsar medidas de austeridad. “Keynes was right: the boom, not the slump, is the right time for austerity” (Krugman, 2011).

Por encima de los costos del incremento en la deuda pública, la expansión del gasto Estatal probó ser la medida más adecuada para llevar a la sociedad hacia la senda del desarrollo. Este éxito produjo que la escuela keynesiana se constituyera como principal contracorriente al enfoque de austeridad, que prescribía la restricción del gasto público especialmente en épocas de crisis económica (Davenport-Hines, 2010).

A pesar de que Keynes distinguía al control de la tasa de interés como instrumento principal para orientar el curso de la economía, reconoció su insuficiencia para lograr la recuperación de la demanda en puntos bajos del ciclo económico. El argumento era que en circunstancias de recesión el Estado debía reforzar el impulso a la economía mediante una política fiscal activa, sin importar que ello lo obligara

a recurrir a mayores niveles de endeudamiento. Finalmente, el crecimiento económico sostenido generaría un incremento en la captación fiscal y, a la postre, la disminución relativa de la deuda.

De corte decididamente keynesiano, las medidas económicas emprendidas por los países industrializados durante las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial lograron enorme eficacia. No obstante, al arribar la década de los años setenta, sobrevino un período de estancamiento generalizado de la economía en un contexto de creciente inflación. Esta condición de estancamiento con inflación dio lugar a una andanada de cuestionamientos sobre los alcances de la teoría keynesiana, así como sus implicaciones en términos de política económica.

La visión liberal retomó el auge. La asombrosa capacidad de Milton Friedman para, primero, captar la atención del mundo académico y, posteriormente, la de la clase política, propició una aceptación generalizada de que la cantidad de dinero presente en la economía constituía el principal eje rector, por encima de la tasa de interés y del gasto estatal. La estanflación se aducía como prueba de falibilidad de las medidas keynesianas, pues persistió durante prácticamente toda la década de los años setenta. Durante ese tiempo, a pesar de la intensificación del manejo de la tasa de interés y expansión del gasto público, no se logró reactivar el crecimiento de la economía.

Por su parte, las nuevas propuestas y “fresca visión” de Milton Friedman confluían para revitalizar la corriente encabezada por Friedrich Von Hayek, añejo teórico y activista en favor del liberalismo de los mercados. Promovida fuertemente por los sectores de derecha al interior de los gobiernos del Reino Unido y Estados Unidos, la profunda penetración que lograron las ideas de Hayek y Friedman fue clave para que el neoliberalismo económico se extendiera rápidamente por todas las latitudes.

La crisis inflacionaria de inicios de la década de 1970, asistida por el aumento de los precios del petróleo, generó consecuencias en los niveles de deuda pública, principalmente de los países emergentes. La política de sustitución de importaciones que habían adoptado dichos países estaba operando demasiado lentamente, sin lograr una maduración que

activara las esperadas industrialización y competitividad locales. La necesidad de importar productos prevelece, pero combinada ahora con mayores dificultades para exportar. El crecimiento de las deudas soberanas derivadas de dicho desbalance puso en una situación muy vulnerable a las economías emergentes. La recurrencia a mayores créditos alcanzaba sólo para cumplir con el pago de los intereses de las acrecentadas deudas. Esto sentó las bases para que los acreedores financieros impusieran como condición para préstamos adicionales su participación en el diseño de la política económica local. A título del *Consenso de Washington*, se estableció entonces un conjunto de ejes de acción que no hacía sino apuntalar el enfoque liberal de política económica.

Los elementos fundamentales de dicha serie de medidas constituyen la base de lo que hoy se reconoce como política económica neoliberal (Rodrik, 2018). A saber: a) disciplina fiscal; b) reducción de la tasa marginal de impuestos; c) liberalización de la tasa de interés, del comercio internacional, del tipo de cambio y del flujo de capitales; d) privatización de servicios públicos, y e) autonomía del banco central. En suma, reducción de la presencia del Estado en la economía y la procuración de la estabilidad macroeconómica necesaria para el despegue del crecimiento.

La gran fuerza ideológica con la que se instauró, aunada a los enormes beneficios que reportaba a los grandes capitales, fueron factores determinantes para que dicho régimen se consolidara como dominante de la escena mundial. Tal condición prevalece hasta nuestros días.

No obstante, el tiempo ha demostrado que la adopción del neoliberalismo económico no conduce al prometido crecimiento sostenido. En cambio, al cabo de más de tres décadas de operación, la crisis de endeudamientos públicos se ha profundizado, acompañada por sustanciales crecimientos de las desigualdades.

## **La gran recesión de 2008 y el reforzamiento del régimen de austeridad**

Gráfica 1. Índice Dow Jones

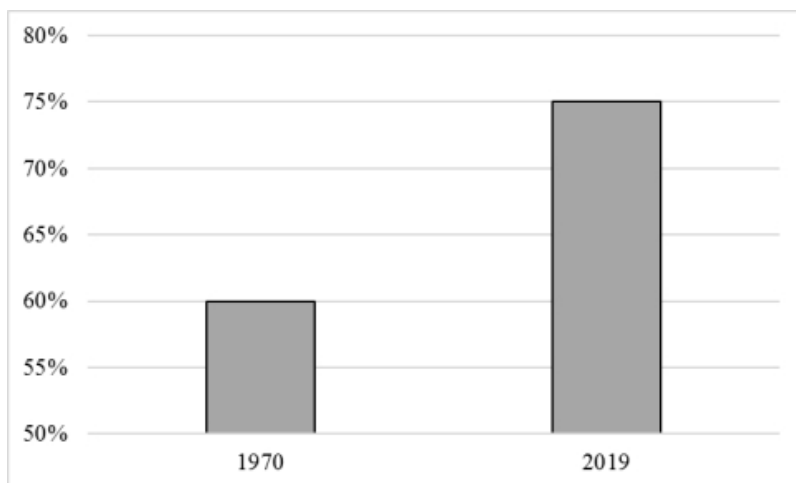


Fuente: <<https://mx.investing.com/indices/us-30>>.

A pesar del exiguu crecimiento y creciente desigualdad que genera, el neoliberalismo ha logrado sortear las complejas pruebas a las que ha sido sometido. Hasta antes de la pandemia, la gran crisis económica de 2008 había sido, indudablemente, la más desafiante de la historia moderna. ¿Fue realmente dicha crisis producto de un brote especulativo en el mercado inmobiliario estadounidense? ¿Fueron la corrupción de las agencias calificadoras y la intermediación desregulada en los mercados de derivados la causa? O, ¿fueron vulnerabilidades sistémicas inherentes al sistema económico imperante las verdaderas causas de la peor debacle financiera de la historia?

La crisis de 2008 se extendió por todo el mundo tan rápidamente que en los meses posteriores a su estallamiento no pocos especialistas auguraron la inminente caída del sistema capitalista, al menos en sus términos conocidos. Sin embargo, el neoliberalismo económico, eje fundamental de dicho sistema, mostró asombrosa resiliencia. A pesar de la gravedad de los daños al sector financiero, punto de origen de la

Gráfica 2. Tasa de ganancia del capital en América Latina



Fuente: elaboración propia con base en Bárcena, 2019.

crisis, los mercados se recuperaron en un tiempo extraordinariamente corto como se aprecia en la Gráfica 1.

Un fenómeno análogo ocurrió con la tasa de ganancia del capital. Lejos de verse afectada, ésta última se incrementó sustancialmente con relación a los niveles registrados a inicios de los años setenta, particularmente en regiones poco desarrolladas como América Latina (Gráfica 2).

Una vez recuperados los capitales, los saldos de la gran crisis se fueron centrando progresivamente en el fenómeno de desaceleración económica mundial. A fin de sostener el gasto público y paliar mediante éste la caída de la producción de bienes y servicios, la mayoría de las economías del mundo había recurrido a sustanciales incrementos de sus deudas soberanas. Inclusive las cunas del neoliberalismo, Estados Unidos y Reino Unido, se habían visto forzados a reconocer en la intervención del Estado la única medida con fuerza suficiente para recuperar la economía. Las gigantescas deudas que produjo la crisis a los bancos privados más grandes del mundo fueron asumidas por los gobiernos de sus respectivos países de origen y transformadas en deu-

da pública. Intervenciones estatales de corte claramente keynesiano al rescate del modelo neoliberal.

Cabe aquí un paréntesis para destacar que el crecimiento económico acelerado ha sido siempre un objetivo que apremia en mayor medida a los países con altos niveles de pobreza y altas tasas de expansión poblacional, en comparación con aquéllos que gozan de economías consolidadas y equilibrio demográfico. Debido a ello, las principales preocupaciones poscrisis de los grandes capitales, ya recuperados, no se centraban en el exiguo crecimiento de la producción mundial. En cambio, los acrecentados niveles de endeudamiento público estaban generando gran preocupación en las esferas financieras.

Los riesgos de moratoria de buena parte de las economías soberanas aumentaban la incertidumbre de los poseedores del capital y la fragilidad del sistema financiero. Este último, centro neurálgico del modelo económico, había probado ser el punto de mayor vulnerabilidad. Así, del seno de los organismos financieros internacionales surgió una iniciativa para reorientar la estrategia de estabilización económica. Como clave fundamental, esta reorientación sería acompañada de un cambio en la narrativa sobre la etiología de la gran crisis. A partir de un intensivo uso de medios de comunicación, instancias oficiales, así como discursos y pronunciamientos en foros internacionales, entre otras acciones, los organismos e instituciones más influyentes del sistema financiero se dieron a la tarea de “explicar” los problemas de la economía mundial en función del exacerbado nivel que habían alcanzado las deudas públicas.

Si se lograba colocar en el imaginario colectivo que los riesgos de la estabilidad económica no eran consecuencia de las vulnerabilidades del sistema financiero, mismo que “experimentaba alzas y bajas, por ser ésa su naturaleza”, sino por los endeudamientos desbordados de las economías nacionales, tendría que aceptarse como medida conducente la imposición de estrictos límites a las deudas públicas, así como la instrumentación de medidas por parte de los gobiernos para racionalizar al máximo su gasto.

Impulsada por los grandes poseedores y administradores de capital, esta sagaz estrategia logró su cometido. Pronto se pudo desplazar la atención sobre los orígenes y consecuencias de la gran crisis, del

sector financiero hacia la clase política. Tocaría ahora a políticos y gobernantes asumir la responsabilidad de diseñar y ejecutar las medidas necesarias para reducir las deudas soberanas.

La fórmula dictada por los organismos financieros internacionales con el objetivo de que se recuperaran niveles “adecuados” de endeudamiento público era relativamente simple: los gobiernos, en especial de las economías emergentes, debían intensificar las medidas existentes e instrumentar nuevas medidas de control del gasto público. Ello “imponía la necesidad” de instaurar los regímenes de austeridad que prevalecen hasta la fecha.

Las diferencias entre las economías dominantes y las dependientes, reforzadas por la constante transferencia de riqueza de las segundas hacia las primeras, hace que la austeridad tenga impactos sustancialmente diferenciados. El alto ingreso promedio de la población de las economías desarrolladas permite que la imposición de medidas de austeridad tenga atenuado impacto en la sociedad. Medidas como la restricción de los servicios públicos no siempre implican afectaciones críticas para los ciudadanos de los países desarrollados. La capacidad adquisitiva de la población de estos países les permite acceder a servicios privados de salud, educación, cultura, esparcimiento e inclusive seguridad.

En contraste, la adopción de esquemas de privatización de los servicios públicos resulta altamente excluyente para las poblaciones de los países emergentes. La aplicación de recortes presupuestales en estos países implica generalmente deterioro inmediato de los servicios básicos, mientras el grueso de la población carece de poder adquisitivo para buscar alternativas de atención mediante servicios privados. Para las economías emergentes, los límites que impone la austeridad al balance presupuestal primario y a la deuda soberana, simultáneamente, implican la reducción de la inversión pública y el gasto social. Lo anterior acarrea estancamiento de la economía y crecientes dificultades para amortizar la deuda soberana e inclusive la necesidad de créditos adicionales simplemente para cubrir los intereses de la deuda ya adquirida.

## **El doble lenguaje de la austeridad**

El sostenimiento de los regímenes de austeridad se basa en una estrategia cuidadosamente articulada. La enorme influencia de los grandes capitales sobre el poder político y los medios de comunicación ha permitido que se logre resignificar el término “austeridad”. En la actualidad, en torno a dicho término gravitan nociones como: racionalidad, probidad, honestidad, responsabilidad, equidad e inclusive sustentabilidad. Bajo esta artificiosa acepción, la austeridad ha venido logrando penetración de manera progresiva, inclusive en las esferas de izquierda. Actualmente, la expresión “austeridad republicana” se asocia con un principio de gobierno que se opone a la obesidad e ineficacia de las burocracias, a los altos sueldos de los servidores públicos, así como a sus malas prácticas, abusos de poder y desvío de recursos.

Medidas tan cuestionables como la disminución de sueldos, despido de servidores públicos, reducciones de la inversión estatal y del gasto social, que claramente impactan los renglones de salud, seguridad, educación, empleo, pobreza y desigualdad, están siendo discursivamente mezcladas con otras medidas que sí son plausibles, como la corrección de ineficiencias en el ejercicio del presupuesto, la supresión de gastos suntuarios de los servidores públicos y el combate a la corrupción en el gobierno. Dicha mezcla, se enmarca en una narrativa que utiliza indiscriminadamente el término “austeridad”.

La eficacia de la actual narrativa de la austeridad se refleja en la extensa aceptación que ha logrado el este régimen en todos los sectores, incluyendo a los progresistas y población en pobreza. Bajo el velo de una moralidad gubernamental se han aplicado drásticas reducciones de plantilla, salario y prestaciones de los servidores públicos. Las dependencias públicas han suprimido un importante número de programas, algunos de ellos estratégicos. Asimismo, se ha reducido o cancelado el financiamiento a organizaciones sociales e instituciones autónomas. A pesar de ser inequívocamente neoliberales, dichas medidas son promovidas por el gobierno, y aceptadas por el grueso de la población, simplemente como medidas de austeridad. Que el gobierno se declare austero, cada día se relaciona menos con las implicaciones económicas y sociales que generan la adopción de una política fiscal pasiva, así como la reducción del Estado mexicano en la provisión de servicios públicos.



Gráfica 3. Valor del capital privado como porcentaje del ingreso nacional



Fuente: Piketty, 2014, p. 196.

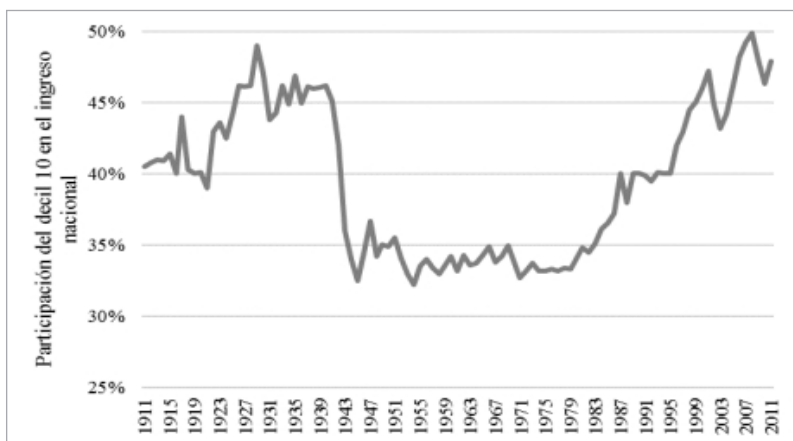
Ya que la austeridad limita el gasto social y la inversión pública, en especial en economías con elevado endeudamiento, el crecimiento económico depende de la intervención del sector privado. Ello determina una dinámica de desarrollo y un conjunto de mecanismos económicos que, como ha sido ampliamente documentado por el investigador francés Thomas Piketty, derivan en una mayor concentración del ingreso.

En la Gráfica 3 aparece la trayectoria evolutiva del valor del capital privado a nivel mundial a partir del surgimiento del neoliberalismo económico. La serie fue realizada como parte del vasto acopio de información elaborado por Piketty. El referente utilizado para dimensionar de forma relativa el crecimiento del capital es el ingreso nacional total, mismo que aparece como denominador en el cociente con el que se forma la serie ilustrada en dicha gráfica.

Por lo que se refiere a la concentración del ingreso, las series publicadas por Piketty tratan particularmente el caso de la economía estadounidense (gráfica 4).

Dado que el grado de riesgo que se asigna a las economías emergentes se relaciona con el porcentaje de deuda soberana respecto de su producto interno, no es claro que la adopción de políticas de austeri-

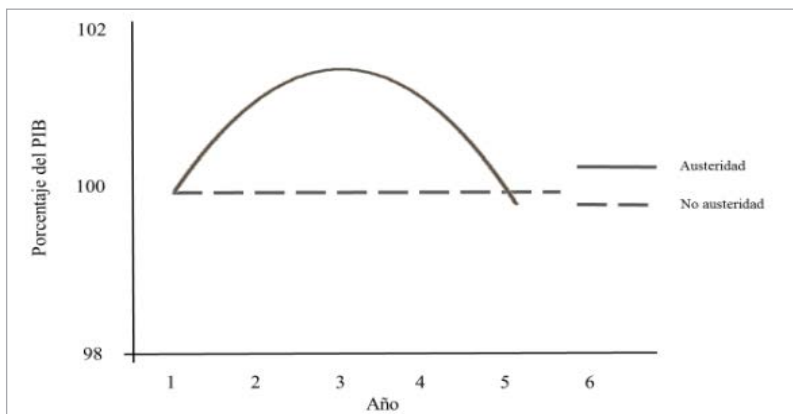
Gráfica 4. Participación del decil superior en el ingreso nacional



Fuente: Piketty, 2014, p. 24.

dad ayude a mejorar su perspectiva de riesgo de largo plazo. De hecho, el menor crecimiento debido a la restricción del gasto público presiona la tasa de deuda respecto del PIB, no por acumulación de intereses o endeudamiento adicional, sino por el estancamiento de la producción.

Gráfica 5. Evolución de la deuda como porcentaje del PIB



Fuente: Krugman, 2013.

Paul Krugman ha ilustrado escenarios que cuestionan las estrategias de austeridad como recurso para disminuir la tasa de deuda soberana.

Considerando la inflación y el multiplicador fiscal, es posible simular la evolución del porcentaje de deuda durante un periodo sostenido de austeridad. La Gráfica 5 muestra uno de los posibles escenarios de simulación de la dinámica evolutiva de la deuda soberana respecto del PIB.

En este escenario se simula el efecto de la adopción de un régimen de austeridad por parte de una economía con alto nivel de deuda pública. La curva representa la tasa de endeudamiento respecto del PIB. Como puede observarse, en la relación (deuda/PIB) el estancamiento del PIB (denominador) hace que, en un plazo corto, la tasa se eleve aceleradamente.

Bajo circunstancias como las que enfrentan las economías emergentes, observadas por sus acreedores financieros con especial atención en los signos económicos de corto plazo, el incremento de la tasa de endeudamiento puede convertirse muy pronto en un problema crítico. Cuando el riesgo soberano aumenta a consecuencia de una mayor tasa de deuda, se presiona inmediatamente el tipo de interés sobre la deuda soberana. En consecuencia, los mayores costos de servicios financieros restringirán aún más el escaso margen para inversión pública y gasto social. Asimismo, la menor inversión fija amplificará las repercusiones negativas sobre el crecimiento, incrementando la relación que originalmente se buscaba disminuir (deuda/PIB). Dado que en los regímenes neoliberales la autoridad monetaria goza de plena autonomía, la respuesta típica al incremento del riesgo soberano consiste en un incremento de la tasa de referencia. Ello fungirá como otro factor de afectación sobre el crecimiento económico. Así, bajo el anterior escenario, entre los saldos de corto plazo derivados de la austeridad estarán la caída en la producción de bienes y servicios, así como un incremento de la deuda con respecto del PIB. Lo anterior, sin considerar todas las afectaciones sociales que acompañan a la reducción del gasto público.

La astringencia presupuestaria que imponen las políticas de austeridad afecta la posibilidad de ejercer el gasto keynesiano. La función de este gasto no se limita a reactivar la economía e impulsar el crecimiento. Sienta las bases para el desarrollo de aspectos fundamentales como

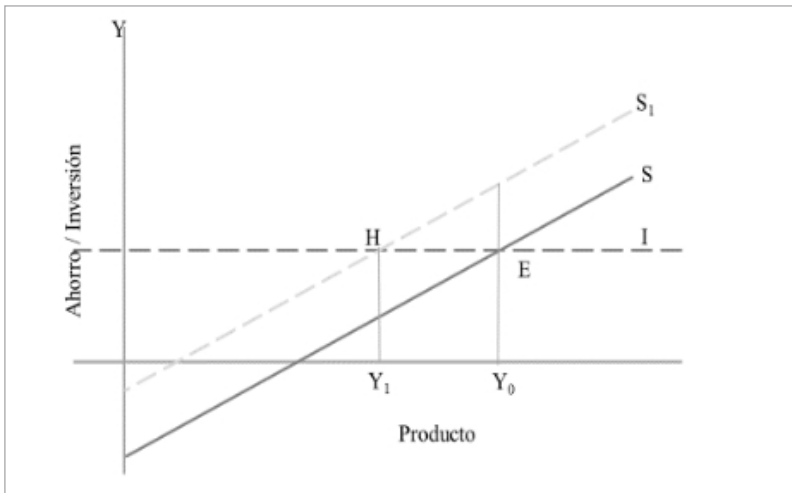
son la reducción de brechas científica y tecnológica, la consolidación de las instituciones del Estado, así como de los mecanismos de transmisión necesarios para llevar a la sociedad los beneficios que genera el desarrollo. El gasto keynesiano es una inversión a futuro; inversión para el crecimiento económico, pero fundamentalmente para el desarrollo sustentable.

En variedad de circunstancias, el endeudamiento estatal puede ser el único mecanismo para financiar la reactivación económica. Por tanto, los estrictos límites que impone la austeridad al endeudamiento público pueden acarrear severas afectaciones al desarrollo. En países donde la planeación estatal tiene arraigo, el fortalecimiento de la probidad gubernamental, así como la eficiencia en el ejercicio del gasto público han originado que el multiplicador fiscal se eleve. Derivado de ello, y no de una política fiscal pasiva, se ha logrado que el crecimiento del producto agregado supere el aumento de la deuda soberana. Además, el gasto keynesiano reduce los rezagos en salud, educación y corrige la desigualdad en el ingreso. En un Estado eficiente y eficaz, la solución económica para reducir el cociente (deuda/PIB) no radica en suprimir el gasto estatal para acotar la deuda, sino en incrementar el PIB. El remedio definitivo para una deuda estatal gravosa es el desarrollo por vía de mayor crecimiento. Es justamente ahí hacia donde apunta el gasto keynesiano.

Las razones por las que se debe cuestionar profundamente la adopción de la austeridad como política económica generalizada son abundantes y poderosas. Entre ellas, destacan los altos riesgos de recesión que puede implicar la implementación de políticas de austeridad. Bajo el régimen de austeridad, la falacia de composición acecha a la economía mundial. Si en aras de remontar la crisis global de endeudamiento, las economías de todo el mundo persisten en la limitación del gasto público, el consumo de bienes y servicios a nivel mundial adquirirá una tendencia decreciente. A la contracción del consumo seguirá, inevitablemente, la caída del empleo formal y de los salarios. Consecuentemente, el ahorro total se reducirá, al igual que la inversión y la producción total.

John Maynard Keynes definió esta situación como la “paradoja del ahorro”. Cuando todos economizan al mismo tiempo sin que haya consumo para promover la inversión, se lleva a la economía a la fala-

Gráfica 6. Falacia de composición



Fuente: elaboración propia.

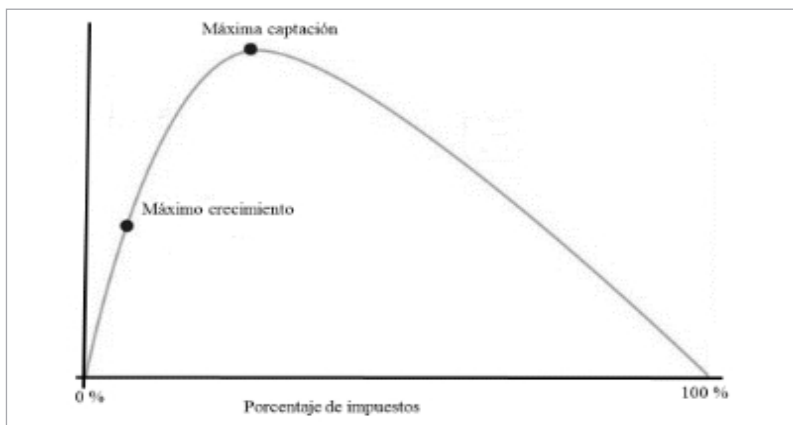
cia de composición. Ésta implica que lo que se cumple para las partes, no necesariamente se cumple para el todo. Cuando todos practican la austeridad al mismo tiempo el resultado no es positivo: se contrae la economía en todas sus actividades. Las políticas de austeridad terminan siendo contraproducentes. Keynes combatió la “austeridad impuesta”, como la aplicada en el Tratado de Versalles. La experiencia lo llevó a escribir su libro *The Economic Consequences of the Peace*, en el cual prácticamente predice el desenlace de otra guerra mundial como consecuencia de las imposiciones impuestas al pueblo alemán.

La Gráfica 6 ilustra dicho fenómeno. En el eje vertical aparecen el ahorro y la inversión. En el horizontal, la producción. El punto E, donde se intersectan la inversión y el ahorro, representa el nivel inicial de producción,  $Y_0$ . Cuando el ahorro aumenta, la curva original S se desplaza hacia arriba, hasta llegar al nivel  $S_1$ , representado por una línea punteada. Podrá observarse cómo la nueva intersección entre el ahorro y la inversión se ubica ahora en el punto H, para el cual, el nivel de producción  $Y_1$  es menor que la producción inicial  $Y_0$ . El incremento del ahorro derivó en una caída de la producción. Paradójicamente, el hecho

de que todo el mundo ahorre de manera simultánea lejos de beneficiar a la economía trae como consecuencia una caída de la producción. Este fenómeno, planteado de manera insigne por Bernard Mandeville en la *Fábula de las Abejas*, claramente se adapta a la dinámica de las economías nacionales, inclusive de las regionales, cuando se adoptan simultáneamente regímenes de austeridad.

Para evitar un efecto contrario al deseado, la compleja relación entre consumo y ahorro debe ser fiscalizada. El Estado debe intervenir oportunamente en esta relación. Es innegable que, en determinadas circunstancias, resulta necesario que las economías nacionales limiten sus gastos. Ciertamente, el desbordamiento de las deudas soberanas puede generar desbalances críticos entre ingresos y gastos. Pero cuando la austeridad se instaura como régimen generalizado, se corre el riesgo de que provoque, también de manera generalizada, severas contracciones en la producción de las economías involucradas.

La noción de que la reducción de las tarifas impositivas impulsa la inversión, el crecimiento económico y, por ende, una mayor recaudación fiscal, ha sido fuertemente impulsada por el Fondo Monetario Internacional (FMI) a raíz de la crisis de 2008 (FMI, 2012). No obstante, la evidencia empírica apunta a que el aumento de recaudación fiscal como resultado de la reducción a la tasa marginal impositiva sólo se verifica para el caso de economías consolidadas. En tales economías, la



Fuente: elaboración propia.

tasa marginal impositiva puede aproximarse a cero, e inclusive asumir valores negativos. La gráfica 7 que alude a la célebre curva de Laffer ilustra los efectos que pueden tener diversos escenarios fiscales en términos de niveles de captación y de crecimiento económico.

Bajo esta racionalidad se afirma que la reducción de impuestos a las empresas redundante directamente en reinversión de utilidades y, por ende, expansión económica. Sin embargo, lo anterior no necesariamente se cumple para las economías emergentes. Cuando el ámbito empresarial está invadido por empresas transnacionales, la repatriación de utilidades y expansión hacia nuevos destinos producen comúnmente que los sacrificios de ingresos públicos que representan las reducciones fiscales a las empresas terminen rindiendo frutos fuera de las fronteras. A su vez, las mermas en la captación fiscal reducen la capacidad de amortización de la deuda soberana. Cuando los países gozan de baja capacidad de pago, las variaciones de su déficit público implican, indefectiblemente, incrementos de las tasas de interés de su deuda. A consecuencia de la menor confianza, se afectan en cascada la inversión fija, el consumo interno, el tipo de cambio, el nivel de precios y el producto agregado. Dado que los acreedores financieros focalizan su atención en las variaciones de corto plazo de la relación (deuda/producción), la austeridad reduce al mínimo los grados de libertad para impulsar el crecimiento mediante expansión del gasto corriente e inversión públicos. Así, el propio régimen de austeridad tiende a constituirse como principal factor de desaceleración de la actividad económica. Krugman ha sido claro al enfatizar esta problemática: “en la medida en la que se les esté imponiendo a las economías emergentes, las políticas de austeridad estarán produciendo cada vez peores resultados” (Krugman, 17 de mayo de 2013).

No obstante, los organismos financieros internacionales continúan promoviendo las “bondades” del régimen de austeridad. Entre éstas, se ha venido enfatizando en los últimos años la sustentabilidad fiscal. Desde la visión del FMI, la búsqueda de la sustentabilidad fiscal no va necesariamente en contra de otras acciones estatales a las que comúnmente se recurre para estimular la economía. A decir del Banco Mundial (BM), los gobiernos de países emergentes cuentan con márgenes de

acción suficientes para impulsar la economía bajo esquemas de austeridad. “Grandes pasivos contingentes de largo plazo, como las pensiones con garantía estatal, podrían fácilmente liberarse a través de medidas como el incremento de la edad de jubilación” (Korpi, 2003:440).

Sin mencionar la reacción social que inducen, planteamientos como el anterior soslayan cuestiones tan fundamentales como que la prolongación forzada de la vida laboral requiere previamente la resolución de las carencias de los servicios públicos de salud. Lo anterior constituye un peso adicional que gravita sobre el presupuesto estatal y que fácilmente puede superar el ahorro que se busca al elevar la edad de jubilación.

Otros rasgos característicos de la austeridad se relacionan con la inequidad en la distribución de los costos económicos y sociales que implica. La reducción del gasto público no afecta simétricamente a los distintos estratos de la población. Mientras los estratos bajos dependen vitalmente de los servicios públicos y de la existencia de programas sociales, los estratos altos cuentan con alternativas para sortear los efectos de las reducciones al gasto social. Inclusive pueden verse beneficiados si saben aprovechar financieramente las fluctuaciones en los mercados financieros que se generan con los cambios de calificación del grado de inversión y riesgo soberano.

A partir de que la austeridad comienza a generar sus primeros efectos adversos sobre el crecimiento, la reducción del grado de inversión se constituye como una amenaza adicional sobre las economías emergentes. Las primas adicionales de riesgo que se deben pagar para compensar a los acreedores financieros representan mayor carga sobre el presupuesto público. Ello estrecha aún más los márgenes de acción de la política fiscal.

El prolongado sostenimiento de un régimen de austeridad en el mundo ha revelado que los supuestos que se aducen para sostenerlo no se cumplen en general. El supuesto de la confianza del consumidor es un ejemplo. Dicho supuesto parte de que los consumidores, al observar la adopción de medidas estatales de austeridad para sanear las finanzas públicas y aligerar el peso relativo de la deuda soberana, aumentarán su nivel de gasto. Lo anterior, bajo la expectativa de que, en



un futuro cercano, el gobierno, saneado financieramente, tendrá menor necesidad de cobrar impuestos. La disminución de impuestos hará entonces que los créditos adquiridos no afecten la capacidad de consumo presente.

No obstante, la realidad muestra que cuando un gobierno adopta un régimen de austeridad, la propensión del consumidor tiende a replicar la conducta austera del gobierno. “Si el gobierno se conduce de esta manera, seguramente es porque se avecinan tiempos más difíciles” (Beetsma, 2015). Así, los recursos financieros disponibles son reservados por los consumidores para cuando la situación económica se vislumbre mejor. Ello reduce el consumo total y por ende el crecimiento económico. Razones análogas hacen que tampoco se verifique el supuesto de la activación de la inversión empresarial. Inclusive las pequeñas y medianas empresas se pueden ver obligadas a contraerse como resultado del aumento de las tasas de interés vinculadas a las altas primas de riesgo que suelen acompañar a los regímenes de austeridad.

### **El futuro de la austeridad**

Las grandes vulnerabilidades que ha mostrado el sistema económico se explican solamente por la existencia de fallas estructurales en el mismo. Los trabajos de Piketty han aportado amplia evidencia sobre la progresiva concentración de riqueza que el actual modelo económico genera. La consecuente desigualdad, extendida por todo el mundo, difícilmente podrá ser revertida en un plazo mediano. Lo anterior se acentúa en contextos de poscrisis. Los grandes capitales han encontrado eficaces fórmulas adaptativas que les permiten ir mucho más allá de su recuperación. Para tal efecto, las políticas de austeridad juegan un papel central.

Alrededor del régimen de austeridad se ha construido un metadiscurso moralista que logró penetrar en prácticamente todos los sectores de la sociedad, incluyendo a los progresistas. Ello ha contribuido a que dicho régimen adquiera paulatino arraigo. Paradójicamente, tal penetración parece darse también entre los estratos poblacionales con mayores carencias.

No obstante, para los países caracterizados por altos niveles de pobreza y desigualdad resulta vital que el crecimiento de la economía responda al intenso ritmo de su dinámica demográfica. En estos países, la creciente demanda de servicios de salud y educación, así como las cifras de jóvenes que año con año se suman a la demanda de empleo, son factores que ejercen presiones extraordinarias sobre la economía.

Pero tanto el crecimiento de la economía como el abatimiento de las desigualdades entre la población dependen fuertemente del nivel y orientación que se le dé al gasto público. La política fiscal pasiva que impone el régimen de austeridad restringe dicho gasto. Como consecuencia inmediata, el potencial de crecimiento económico se reduce.

A pesar de todo lo anterior hay que decir que existen condiciones para poner límites a la austeridad. La intervención estatal mediante inversión pública sigue siendo la mejor política alternativa. En países como México, que pasan por un período de fuerte liderazgo democrático, existe una ventana de oportunidad para que el gobierno y la sociedad construyan conjuntamente una visión alternativa de futuro. Es fundamental que en dicha construcción prime conciencia sobre los escasos beneficiarios y verdaderos costos sociales que la austeridad trae consigo.

Hasta ahora la estrategia de “austeridad propuesta para lograr los objetivos de bienestar de la 4T”, reivindicada como la óptima racionalidad en el uso de los ingresos públicos a fin de lograr los objetivos de la transformación propuesta no ha logrado mover al país en esa dirección. A más de dos años de ejercer el poder el obradorismo ha demostrado que la austeridad no mejora el bienestar social, al no responder a las necesidades de crecimiento económico y, por el contrario, ha conducido a una involución económica que se agravó exponencialmente por la pandemia del coronavirus. Los programas de bienestar social no han propiciado desarrollo, ni crecimiento económico, ni empleo ni seguridad. Lo que resalta es la ineficiencia operativa del gasto público y los “subejercicios” del gasto autorizado, debido a que no se usa el presupuesto adecuada ni oportunamente.

De hecho, la política pública se afianza en programas sociales que sacrifican el crecimiento económico y la institucionalidad requerida para

lograr el desarrollo como ocurre desde que se iniciaron los programas asistenciales en el gobierno de Salinas de Gortari. Los resultados desde entonces demuestran que se transita en la demagogia política sin resolver la pobreza ni la lacerante inequidad en la distribución del ingreso. Hoy se insiste en estos programas a costa de cumplir las promesas de consolidar una infraestructura productiva y social compatible con niveles de desarrollo tecnológico para la creación del empleo que el país necesita, que no es necesariamente la de plantar árboles. Desde su inicio, estos programas han limitado las posibilidades de desarrollo al estar orientados a fines electorales, sin considerar los costos a largo plazo.

El presupuesto obradorista no responde a un modelo de desarrollo nuevo, sino a la continuidad de las políticas del priismo consistentes en buscar en el exterior las soluciones de los problemas internos por medio de la apertura que proporciona el Tratado México, Estados Unidos y Canadá (TMEC) y la dependencia de los Estados Unidos con un impulso a proyectos de infraestructura, incremento a los programas sociales que practicó el priismo desde los tiempos de Salinas de Gortari. Más gasto social sin mayor preocupación por el crecimiento económico y la generación de puestos de trabajo. Esto ha llevado a un México estancado con caída en la inversión y un gasto social disparado y un brutal recorte al gasto público en infraestructura e inversión productiva lo cual ha impulsado la desconfianza de los inversionistas y, en consecuencia, la salida de capital mexicano hacia el extranjero. A la vez que los motores internos, como el consumo interno, el gasto gubernamental y la inversión pública están apagados. Lo más grave es que no hay suficientes recursos para un presupuesto equilibrado en los siguientes años y mucho menos para cumplir con todos los apoyos prometidos.

Lo anterior lleva a considerar si la política obradorista significa la práctica de un gobierno austero como aseveran los morenistas o una simple práctica de gasto austero. La diferencia es fundamental sustentada en el razonamiento de que un gasto austero que se orienta a reducir el gasto público, incluyendo los renglones de gasto social, y lo convierte en ahorro público y no en inversión pública que contribuya a avances en bienestar y en oportunidades de trabajo para los ciudada-

nos es una política neoliberal, como también lo es el aferramiento por depender del comercio exterior para un mayor crecimiento y un mayor estadio de desarrollo. La gran pregunta es ¿por qué un concepto absolutamente neoliberal se convierte en el eje de funcionamiento de un gobierno supuestamente progresista? Para mejorar la posición de los más desamparados lo que se requiere es la instauración de un Estado de Bienestar como el que propuso Keynes para sacar de la encrucijada al capitalismo después de la Gran Recesión de 1929. Esta ruta implicaría un programa de escuelas que facilitan el ascenso social, programas de vivienda popular e infraestructura básica, servicios de salud y de alimentación para que los menos favorecidos dejen de serlo.

La idea de que la austeridad es una buena solución para el crecimiento por medio del desmantelamiento del Estado del Bienestar es, como afirma Blyth, “un insultante embuste y un peligroso disparate” (2010, p. 14). En la lógica neoliberal este viraje hacia la austeridad parte de la idea de la “consolidación fiscal orientada al crecimiento” que se propuso en el comunicado del G20 de 2010, cuando se consideró necesario poner fin a gastos destinados a la reactivación económica después de la crisis de las hipotecas basura cuando en realidad la política de austeridad todo lo que genera es desempleo y destrucción del Producto Interno Bruto. Igualmente relevante es la crisis del sector salud bajo el enfoque de la austeridad. En realidad, este gobierno defiende una política de austeridad como fundamento de su narrativa moral. Igualmente se propone la austeridad como la antítesis de la corrupción, aunque no sean lo mismo ya que se puede ser austero y a la vez corrupto. Más grave aún es que este planteamiento lleva a la paralización de áreas productivas y a afectar la eficiencia gubernamental. El tipo de moralidad que impulsa la austeridad atenta igualmente contra el crecimiento.

#### **Estudios sobre la austeridad en la 4t**

En el contexto general sobre la lógica y consecuencias de las políticas de austeridad se presenta en este volumen una serie de estudios que

permiten visualizar algunas tendencias de los efectos que empiezan a perfilar las acciones y posibles resultados de la política de austeridad impuesta para llevar adelante la llamada “cuarta transformación” de la sociedad mexicana.

Por ejemplo, Ramírez Medina argumenta que un cambio de régimen supondría la instauración inmediata de un nuevo paradigma y concepciones del papel del gobierno y de la política pública por lo cual llama la atención que persista la ausencia de mecanismos redistributivos de la riqueza. Mediante el análisis de los impactos directos e indirectos de las restricciones y condicionamientos presupuestales se identifican y analizan las implicaciones que la política de austeridad está teniendo sobre la política de combate a la pobreza, en particular los impactos negativos sobre la actividad económica y la generación de desempleo.

La pandemia representa un gran reto adicional para la transformación pretendida al reducir los márgenes de ahorro concebidos originalmente en el marco de exigencia de racionalidad del gasto público que impone la austeridad. Más que nunca, se requiere una visión expansiva del ejercicio del presupuesto público, que permita apuntalar a los sectores estratégicos para el desarrollo y dé viabilidad a la transformación pretendida.

En ese orden de ideas, Rozo considera que el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 se presenta como un nuevo consenso social basado en la convicción de que el quehacer de la nueva administración está en lograr el bienestar de la población, lo cual implicaría colocar en el centro de las prioridades económicas la reactivación del mercado interno por medio de un modelo de desarrollo sostenible bajo la premisa propuesta por López Obrador de que “la mejor política exterior es la política interior”, lo cual asume que la economía interna se puede modificar sin alterar radicalmente la dependencia de la globalización neoliberal. La pandemia del Covid-19 sólo confirma las dificultades de esta pretensión, ya que las dificultades provenientes del exterior existían desde antes como lo demuestra Rozo en este ensayo.

Por su parte, Constantino Toto aduce que la racionalización presupuestaria y reasignación de recursos sin argumentos contundentes que las sostengan, en la práctica implican la adopción de un régimen de austeridad con efectos negativos en sus ámbitos de su aplicación. En materia de sustentabilidad del desarrollo, la reducción presupuestaria que ha exhibido el ramo 16, con mayores énfasis en las transferencias a estados y municipios, las inversiones en infraestructura y el personal especializado, compromete la eficacia de la intervención gubernamental en la producción de los bienes públicos que se requieren para el mantenimiento de la dinámica económica del país. La transición hacia la sustentabilidad del desarrollo requiere el aprovisionamiento de los bienes públicos que inciden en la salud del patrimonio natural. Toda vez que los costos de aprovechamiento de bienes naturales provenientes de fuentes de abastecimiento degradadas son crecientes, la reducción presupuestaria encarece el proceso económico y repercute en la agenda social.

Ahora bien, incluso en el marco de un bienestar discursivo la aplicación de políticas de austeridad está erosionando capacidades fundamentales de las instituciones del Estado mexicano, particularmente en el ámbito de la salud pública. Para hondar en ello, Valle y Valencia auscultaron algunas de las experiencias internacionales en los diagnósticos ofrecidos por la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización Internacinal del Trabajo (OIT) referentes a la mortalidad en el mundo, lo que permite visualizar las implicaciones de la austeridad en México a partir de las causas generales de las defunciones registradas en el país, defunciones prematuras y defunciones entre la población económicamente activa por enfermedades no transmisibles (ENT). Los resultados sugieren una tendencia creciente de fallecimientos relacionados con ENT y el aumento sustancial de suicidios por la precarización inducida por una austeridad que genera consecuencias que van más allá de los indicadores macroeconómicos.

Finalmente, Muñoz y Briones arguyen que la austeridad republicana fue anunciada originalmente como una política gubernamental procíclica. Su objetivo consistía en generar los recursos necesarios para impulsar una nueva cartera de programas sociales y megaproyectos de

inversión. Pero la realidad ha puesto en relieve facetas de la austeridad republicana que no se tenían contempladas. La cancelación de insignes programas sociales, así como fuertes recortes presupuestarios a gastos de operación e inversión en prácticamente todos los sectores se han convertido en los ejes principales de la política de austeridad. En su trabajo, analizan las repercusiones de la austeridad republicana sobre tres de los ramos de mayor importancia estratégica para el país: la generación, la transmisión y la distribución de electricidad. En primer término, discuten los enigmas que encierra el plan energético nacional, así como algunos de los cambios más importantes observados en la gestión del sector energético. Finalmente, los autores prefiguran el horizonte para el ramo eléctrico dentro de la atmósfera de incertidumbre que ha invadido a dicho sector a partir de los cambios impulsados por la 4t.

## Referencias

- BAN, C. (2015). "Austerity versus stimulus? Understanding fiscal policy change at the International Monetary Fund since the great recession". *Governance. An international journal of policy administration and institutions*.
- BANCO DE MÉXICO (2020). *Informe sobre índices de precios y cotizaciones*. En: <<https://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?accion=consultarCuadro&idCuadro=CF57&sector=7&locale=es>>.
- BÁRCENA A. (2019). *Pensadores contemporáneos*. Filmoteca de la Universidad Nacional Autónoma de México. Minuto 37: <<https://tv.unam.mx/port-folio-item/pensadores-contemporaneos-alicia-barcena/>>.
- BEETSMA, R. (2015). "The effects of fiscal consolidations". *Economic Policy*.
- BLYTH, M. (2013). *Austeridad. Historia de una idea peligrosa*. Barcelona: Crítica.
- DAVENPORT-HINES, R. (2010). *Universal man: The seven lives of John Maynard Keynes*. Harper Collins / Basics Books.
- EFE. (2019). "Cuesta un billón de pesos la evasión fiscal en México", Agencia EFE, marzo, p. 6, en: <<https://www.efe.com/efe/america/>>

- mexico/la-evasion-fiscal-cuesta-51-600-millones-de-dolares-al-ano-a-mexico/50000545-3917636>.
- FMI. (2012). *World economy outlook*. Fondo Monetario Internacional.
- KEYNES, J. M. (2010). *The collected writings of John Maynard Keynes*. Fourth Edition. Cambridge University Press.
- KORPI, W. (2003). “New Politics and Class Politics in the Context of Austerity and Globalization: Welfare State Regress in 18 Countries, 1975-95”. *American Political Science Review*.
- KRUGMAN P. (2011). “Keynes Was Right”. *Economist view*. Diciembre 30. En: <<https://economistsview.typepad.com/economistsview/2011/12/paul-krugman-keynes-was-right.html>>.
- \_\_\_\_\_. (2013). *How the Case for Austerity Has Crumbled*. *New York Review*. Consultado el 17 de mayo de 2013, en: <<https://www.nybooks.com/articles/2013/06/06/how-case-austerity-has-crumbled/>>.
- \_\_\_\_\_. (2013). “The IMF on the austerity trap”. *New York Times*, 10 de marzo de 2013.
- PIKETTY, T. (2017). *Capital in the twenty-first century*. Cambridge: Belknap Press.
- PORTA, P. L. (1992). *David Ricardo: Notes on Malthus’s “measure of value”*. Cambridge: Cambridge University Press.
- RODRIK, D. (enero, 2018). “Rescatar la economía del neoliberalismo”. *Revista Letras Libres*, núm. 196, pp. 12-17. Consultado el 8 de junio de 2021 en: <<https://d3atisfamukwh6.cloudfront.net/sites/default/files/2018-01/Dosier-rodrik-esp.pdf>>.
- TELLO, C. (2018). “Austeridad, gasto público y crecimiento económico con justicia social”, *ECONOMÍAunam*, vol. 16, núm. 46, enero-abril.
- THE ECONOMIST (2019). “Buttonwood, Fiscal Policy: What is austerity?”. *The Economist*, 20 de mayo.
- WHITESIDE, H. (2016). “Neoliberalism as austerity: The theory, practice, and purpose of fiscal restraint since 1970s”. En S. Springer, K. Birch y J. MacLeavy (editores), *Handbook of Neoliberalism*. Londres y Nueva York: Routledge.





## **Impacto de la política de austeridad sobre la estrategia de combate a la pobreza**

Edgar Ramírez Medina

La 4T (cuarta transformación) ha promovido la imagen de que el cambio de gobierno significó un cambio de régimen. Ello supondría la instauración de nuevos paradigmas y concepciones del papel del Estado y de la política pública, que atendieran la necesidad de mayor compromiso gubernamental con los sectores más desfavorecidos de la población. Sin embargo, en la 4T persiste la ausencia de mecanismos redistributivos para transferir de manera inmediata y significativa mayores recursos a los grupos más vulnerables. Al amparo de la Ley Federal de Austeridad Republicana, las restricciones de recursos para la atención efectiva y sustentable de la población en condiciones de pobreza pueden acarrear efectos totalmente contrarios a los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo.

Mediante el análisis de los impactos directos e indirectos de las restricciones y condicionamientos presupuestales, en el presente trabajo se identifican y analizan algunas de las implicaciones de la austeridad republicana sobre la política social y el combate a la pobreza.

En términos generales, se observa que la conjunción de la política de austeridad con fallas en la aplicación del gasto público ha tenido impactos negativos sobre la actividad económica y la generación de oportunidades de empleo.

Derivada de la pandemia mundial, la recesión representa un gran reto adicional para la pretendida transformación del país. Las urgentes

necesidades sociales reducen aún más los márgenes de ahorro concebidos originalmente por el actual gobierno en el marco de la exigencia de racionalidad del gasto público que impone la austeridad. Más que nunca, se requiere una visión expansiva del ejercicio del presupuesto público, que fortalezca a los sectores estratégicos para el desarrollo y dé viabilidad a la transformación que tanto requiere el país.

## Introducción

La idea de austeridad adoptada por el nuevo gobierno supone, entre otras cosas, la erradicación de dispendios y supresión de gastos innecesarios atribuidos a las administraciones pasadas. Además de pretender una mayor racionalidad y eficacia del gasto, la 4<sup>T</sup> ha incorporado en su discurso de austeridad presupuestal el tema de la transparencia (véase Ley Federal de Austeridad Republicana, 2019), planteando así la posibilidad de optimizar el gasto público mediante la eliminación de la corrupción y desvíos de recursos (vicios imputados por el actual gobierno a administraciones pasadas). A partir de esta medida, se plantea la posibilidad de que los recursos liberados puedan ser destinados a programas prioritarios.

Conforme a lo señalado por la actual administración, el cambio de gobierno representa, además, un cambio de régimen. Éste supone un cambio de paradigmas y concepciones del papel del gobierno y de la política pública, en las que se enfatiza la necesidad de un mayor compromiso del Estado mexicano con la atención a los sectores más desfavorecidos de la población.

Aun cuando lo anterior permitiría, en principio, la priorización y reasignación de recursos públicos destinados a gasto social y combate a la pobreza, la falta de programas sociales, así como de mecanismos redistributivos para transferir de manera inmediata y efectiva mayores recursos a los grupos más desfavorecidos de la población, representan obstáculos importantes para la atención eficaz y oportuna de la población en condiciones de pobreza. Por otra parte, la insuficiencia de recursos para atender de manera óptima las distintas áreas del

desarrollo (alimentación, salud, educación, vivienda, seguridad social entre otras) e impulsar el crecimiento económico y sostenido, hacen que la política de austeridad presupuestal conlleve riesgos y efectos contrarios a los objetivos de reducción de la pobreza y desigualdad en el país.

El presente trabajo tiene como propósito identificar y analizar algunas de las implicaciones que la política de austeridad del gobierno federal podría tener sobre la política social y el combate a la pobreza. Para ello se analizan algunos impactos directos e indirectos de las restricciones y condicionamientos presupuestales establecidos por la política de austeridad sobre distintos sectores y rubros del gasto público, así como las consecuencias finales sobre las dos dimensiones señaladas.

Los principales aspectos en los que se centra el análisis son: 1) política de austeridad y sus afectaciones al entorno macroeconómico (crecimiento, empleo y precios); 2) evolución presupuestal de la política social y el combate a la pobreza; 3) reestructuración y rediseño de la política social (supresión de programas sociales existentes y creación de nuevos programas); 4) implicaciones de recortes presupuestales del Ramo 20 ligados al tema de austeridad; 5) recortes presupuestales a otros rubros relevantes del gasto social (salud y educación); 6) afectaciones al desempeño institucional y operativo de la burocracia.

### **Antecedentes**

Para efectos de nuestro análisis se considera pertinente conocer y discutir al menos de manera elemental el concepto de austeridad económica bajo una perspectiva teórico-histórica, así como el concepto de austeridad empleado por la actual administración, establecido en la Ley Federal de Austeridad Republicana (LFAR), publicada en 2019.

Históricamente, el concepto económico de austeridad se asocia al tipo de medidas que un Estado utiliza con la finalidad de limitar

el gasto público, generalmente con el fin de preservar a toda costa, la estabilidad y equilibrios macroeconómicos. Dichos límites son determinados fundamentalmente con base en la captación de recursos fiscales. Así, cuando las acciones de gobierno se restringen en aras de preservar el balance entre ingresos y gastos públicos, se habla de un Estado austero.

Aunque el concepto de austeridad se vincula generalmente con la doctrina liberal, así como con la promoción de un Estado reducido, con bajos costos de operación y limitada participación en los procesos productivos; dada la importancia de mantener el orden de las finanzas públicas y la estabilidad macroeconómica de un país, la austeridad económica puede prevalecer y justificarse como una práctica aceptable aun en los regímenes de izquierda. En el caso de México, la actual administración federal ha mezclado en forma peculiar el concepto de austeridad con una moralidad económica bajo la cual añade a los principios de racionalidad, eficacia, eficiencia y economía del gasto, los principios de equidad, honradez, y transparencia. Lo anterior, acorde con la “nueva Ley Federal de Austeridad Republicana”.

#### *Ley Federal de Austeridad Republicana (LFAR)*

Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 19 de noviembre de 2019, esta Ley es considerada de orden público e interés social. Tiene por objeto regular y normar las medidas de austeridad que deberá observar el ejercicio del gasto público federal, así como coadyuvar a que los recursos económicos de los que disponga el gobierno se administren con eficacia, eficiencia, economía, transparencia y honradez, en apego a lo establecido en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De acuerdo con el Artículo 4 de dicha Ley, se entiende por Austeridad Republicana:

La conducta republicana y política de Estado que los entes públicos así como los Poderes Legislativo y Judicial, las empresas productivas

del Estado y sus empresas subsidiarias, y los órganos constitucionales autónomos están obligados a acatar de conformidad con su orden jurídico, para combatir la desigualdad social, la corrupción, la avaricia y el despilfarro de los bienes y recursos nacionales, administrando los recursos con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que están destinados.<sup>1</sup>

La citada Ley tiene como objetivos centrales: I. Establecer la austeridad republicana como un valor fundamental y principio orientador del servicio público mexicano. II. Fijar las bases para la aplicación de la política pública de austeridad republicana de Estado y los mecanismos para su ejercicio. III. Establecer las competencias de los entes públicos en la materia de la presente Ley. IV. Enumerar las medidas que se pueden tomar para impulsar la austeridad republicana como política de Estado. V. Establecer medidas que permitan generar ahorros en el gasto público para orientar recursos a la satisfacción de necesidades generales, y VI. Crear el mecanismo de operación y evaluación de la política de austeridad republicana de Estado (ver Art. 3). El cumplimiento de la LFAR recae sobre todas y cada una de las instancias de la Administración Pública Federal, mismas que se apoyarán en sus órganos de control interno para su vigilancia.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Más que incorporar nuevos principios, la LFAR concentra reformas a la Ley General de Responsabilidades Administrativas, así como a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

<sup>2</sup> Para dar cumplimiento a los fines de esta Ley, los entes públicos deberán sujetar su gasto corriente y de capital a los principios establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en la Ley de Ingresos de la Federación, en el Presupuesto de Egresos de la Federación, y en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, conforme a los objetivos señalados en la presente Ley y de acuerdo con las demás disposiciones aplicables en la materia.

Asimismo, los entes públicos deberán: I. Abstenerse de afectar negativamente los derechos sociales de los mexicanos, previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y Tratados Internacionales de los que México sea parte; II. Enfocar las medidas de austeridad republicana preferente en el gasto corriente no prioritario en los términos de la presente Ley, y III. Evitar reducir la inversión en la atención a emergencias y desastres naturales o provenientes de la actividad humana. Los ahorros obtenidos con motivo de la aplicación de la presente Ley se destinarán conforme a lo establecido en la Ley

Un aspecto destacable de la LFAR, que en principio debiera favorecer su correcta aplicación, consiste en el establecimiento de los siguientes principios:

la política de austeridad deberá partir de un diagnóstico de las medidas a aplicar, su compatibilidad con la planeación democrática, y el respeto a los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que se establezcan de conformidad con la Ley de Planeación. Además, contempla el desarrollo de indicadores de desempeño para evaluar dicha política, así como un informe anual “Informe de Austeridad Republicana”, ante el Comité de Evaluación y la Cámara de Diputados en el cual se reportarán los ahorros obtenidos por la aplicación de la presente Ley, y serán evaluados en términos de los propios lineamientos y demás normatividad aplicable.<sup>3</sup>

Dentro de los planos administrativo y operativo de las dependencias e instituciones del Estado, la política de austeridad establece la aplicación y observancia de los principios de austeridad a los siguientes aspectos fundamentales:

a) Adquisición de servicios y recursos materiales. Al respecto, se establecen las siguientes acciones y estrategias: 1) adquisición de bienes muebles e inmuebles, arrendamiento o contratación de servicios y obra pública (estableciendo la sanción de nulidad por prácticas de corrupción); 2) reducción de gastos operativos asociados a la adquisición de servicios y recursos materiales (con respecto al ejercicio anterior); 3) compras consolidadas; 4) reducción de erogaciones por concepto de congresos y convenciones; 5) prohibición de la compra o arrendamiento de vehículos de lujo; 6) uso de vehículos oficiales exclusivamente para el cumplimiento de las funciones de la Administración Pública Federal; 7) adquisiciones y arrendamientos de equipos y sistemas de cómputo previa justificación, con base en planes de modernización y

---

Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y en el Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente.

<sup>3</sup> *Ibid.*

priorizando el uso de software libre; 8) prohibición de contrataciones de seguros de ahorro en beneficio de los servidores públicos (Seguro de Separación Individualizado, o las cajas de ahorro especiales); con excepción de los otorgados por ley, contratos colectivos de trabajo o Condiciones Generales de Trabajo; 9) enajenación de vehículos aéreos del Ejecutivo Federal que no cumplan con las actividades de seguridad, defensa, marina, fuerza aérea, de protección civil, así como al traslado de enfermos; 10) eliminación de gastos de oficina innecesarios; 11) se prohíbe remodelar oficinas por cuestiones estéticas o comprar mobiliario de lujo, y 12) se prohíbe el derroche en energía eléctrica, agua, servicios de telefonía fija y móvil, gasolinas e insumos financiados por el erario; 13) reducción del gasto en propaganda o publicidad oficial; 14) prohibición de delegaciones de los entes públicos en el extranjero, salvo en las áreas de seguridad nacional e impartición de justicia; 15) prohibición de la constitución o celebración de fideicomisos o mandatos en las materias de: salud, educación, procuración de justicia, seguridad social y seguridad pública;<sup>4</sup> 16) regulación de todos los fideicomisos, fondos, mandatos o contratos análogos que reciban recursos públicos de la Administración Pública Federal Centralizada.<sup>5</sup>

b) Recursos Humanos. Al respecto se establecen: 1) ajustes de estructuras orgánicas y ocupacionales (atendiendo a la eliminación de duplicidades y a la atención a necesidades de mejora y modernización de la gestión pública); 2) reducción de plazas de directores generales adjuntos, secretarios particulares y choferes; 3) eliminación de remuneraciones a representantes gremiales en órganos tripartitos; 4) servicios de consultorías y de asesorías (Art. 12). Aun cuando no lo establece directamente en la ley, en esta lógica de austeridad republicana se in-

<sup>4</sup> Lo anterior, no será aplicable cuando dichos fideicomisos o mandatos se encuentren previstos en ley, decreto o tratado internacional. Para los demás casos, los entes públicos de la Administración Pública Federal sólo podrán constituir fideicomisos o mandatos cuando sean autorizados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en términos de lo previsto en la Ley Federal del Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

<sup>5</sup> Cabe señalar que la mayoría de las prohibiciones establecidas por la LFAR han estado presentes en instrumentos normativos que han entrado en vigor durante regímenes de gobierno anteriores.



corporó la reducción salarial a altos mandos y la contención salarial a los servidores públicos por debajo de la percepción salarial del presidente de la República.

c) Otros aspectos. Un tercer apartado hace referencia al comportamiento austero y probo de los servidores públicos estableciendo su sujeción a la Ley, a los marcos normativos que la sustentan, enfatizando la eliminación de privilegios económicos o de otro tipo, así como la vocación de servicio y conducta proba.

Otra cuestión relevante es el seguimiento a la efectividad de las acciones de la política de austeridad mediante el establecimiento de mecanismos de evaluación y rendición de cuentas. De acuerdo a lo señalado en el Artículo 27 de dicha ley

se formará un Comité de Evaluación, responsable de promover y evaluar las políticas y medidas de austeridad republicana de los entes públicos.

El Comité de Evaluación deberá entregar informes de evaluación anual, los cuales deberán ser remitidos a la Cámara de Diputados para su conocimiento y contener al menos los siguientes elementos:

- I. Medidas tomadas por la Administración Pública Federal;
- II. Impacto presupuestal de las medidas;
- III. Temporalidad de los efectos de ahorro;
- IV: Posibles mejoras a las medidas de austeridad republicana, y
- V. Destino del ahorro obtenido.

Los resultados de dicha evaluación serán presentados ante el Ejecutivo Federal y deberán servir para retroalimentar y mejorar futuras medidas de austeridad republicana.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Según el Artículo 28 de dicha ley: “El órgano encargado del control interno estará facultado en todo momento para vigilar y fiscalizar la gestión gubernamental de los entes públicos, verificando que las medidas de austeridad republicana se apliquen de conformidad con lo establecido en esta Ley y demás disposiciones aplicables. En caso de encontrar violaciones a las medidas de austeridad republicana, las autoridades competentes deberán iniciar los procedimientos que establece la Ley General de Responsabilidades Administrativas”.

En un plazo máximo de 180 días hábiles siguientes a la entrada en vigor del presente decreto, los entes públicos ajustarán sus marcos normativos conforme a lo establecido en la

Finalmente, cabe destacar que la LFAR establece de manera explícita que los recursos presupuestarios federales que, bajo cualquier rubro, sean asignados a las entidades federativas y a los municipios, serán objeto de seguimiento y fiscalización por parte de la Auditoría Superior de la Federación.

### **Análisis del impacto de la austeridad sobre la política de bienestar y el combate a la pobreza**

Considerando que los resultados en materia de bienestar y combate a la pobreza dependen no únicamente de los recursos destinados directamente a estos dos rubros en particular, sino de una serie de factores o variables que pueden ser afectadas por lo que ocurra en otros sectores y ámbitos de la economía, el presente estudio busca identificar los impactos potenciales de “la política de austeridad republicana” sobre éstos, así como los mecanismos de transmisión que pudieran finalmente impactar los niveles de bienestar y de pobreza en el país.

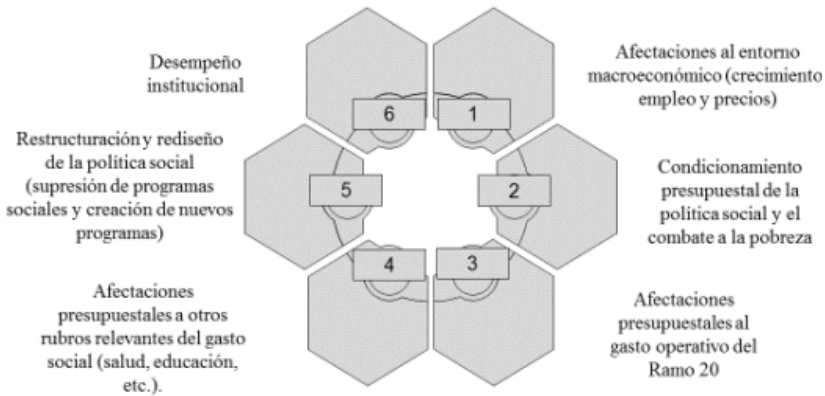
La hipótesis planteada es que aun cuando no ocurra de manera directa, las afectaciones generadas en otros ámbitos de la economía podrían incidir de manera negativa sobre la viabilidad y sostenibilidad de las acciones destinadas al desarrollo social y combate a la pobreza, generando así resultados adversos a los pretendidos por la actual administración.

---

Ley Federal de Austeridad Republicana. Dentro de los 90 días naturales posteriores a la entrada en vigor del presente decreto, las secretarías de la Función Pública y de Hacienda y Crédito Público emitirán los lineamientos para la operación y funcionamiento del Comité de Evaluación.

En un plazo de hasta 180 días hábiles posteriores a la entrada en vigor del presente decreto, las secretarías de la Función Pública y de Hacienda y Crédito Público analizarán la normatividad, las estructuras, patrimonio, objetivos, eficiencia y eficacia de los fideicomisos públicos, fondos, mandatos públicos o contratos análogos que reciban recursos públicos federales. El análisis será publicado a través de un Informe, el cual será remitido a la Cámara de Diputados. El resultado correspondiente a cada fideicomiso deberá ser tomado en cuenta por el Poder Ejecutivo Federal para la elaboración del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente.

Figura 1. Impactos potenciales de la política de austeridad



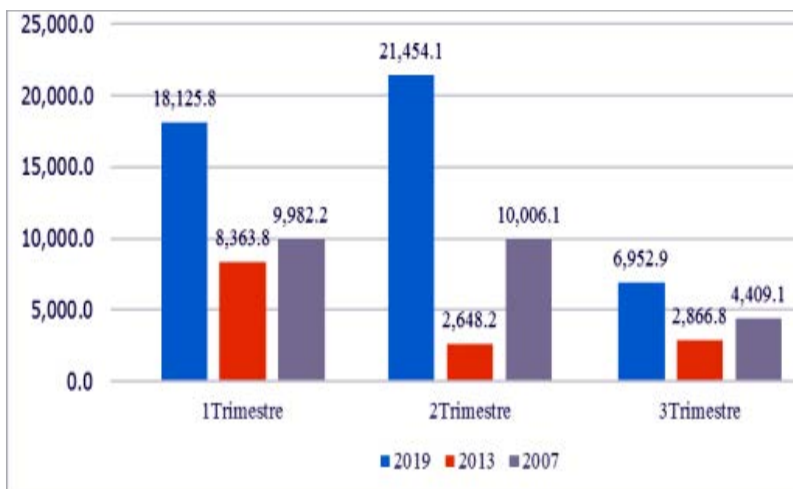
Fuente: elaboración propia.

*Afectaciones al entorno macroeconómico (crecimiento, empleo y precios)*

La teoría económica clásica junto con múltiples análisis empíricos, sugieren (*ceteris paribus*), un impacto negativo de la contracción del gasto público sobre el crecimiento económico de un país, acompañados regularmente de repercusiones negativas en materia de inversión y de empleo. Aun cuando las autoridades señalan que la política de “austeridad republicana” no pretende, en principio, la contracción del gasto público *per se*, sino la eliminación de dispendios y desvíos que permita liberar recursos y reasignarlos a áreas prioritarias (como los programas sociales), lo que se observa en el primer año y medio de la administración es una reducción del ejercicio presupuestario que no parece corresponder a las expectativas planteadas en torno a la política de austeridad republicana.

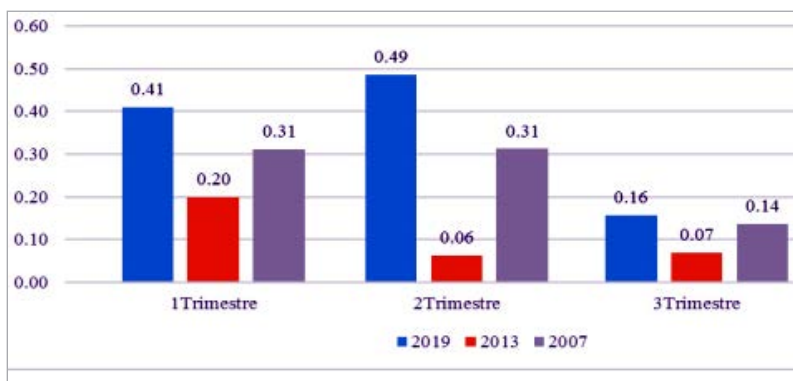
El análisis comparativo del manejo presupuestal durante el primer año de la actual administración con respecto al primer año de las dos administraciones anteriores refleja subejercicios significativamente mayores durante la actual administración, que incluso para algunos trimestres más que duplican los registrados en administraciones pasadas.

Gráfica 1. Subejercicios al inicio de sexenio (en pesos)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, SHCP. Informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública, varios años.

Gráfica 1a. Subejercicios al inicio de sexenio (como porcentaje del gasto planeado)

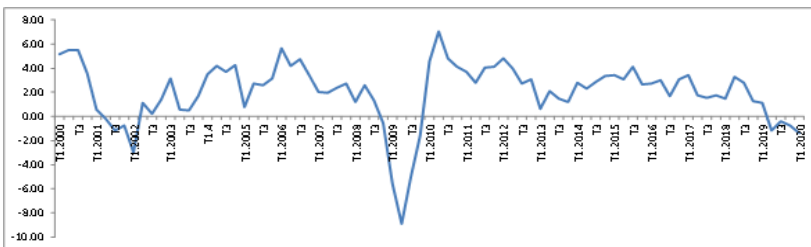


Fuente: elaboración propia con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, SHCP. Informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública, varios años.

Con respecto a la correlación negativa entre gasto y crecimiento señalada por la teoría económica, en el caso de México, ya sea por políticas de austeridad o por deficiencias en el ejercicio del gasto atribuibles a la curva de aprendizaje de la nueva administración pública federal (entre otros factores), se produjo una desaceleración de la economía que condujo a tasas de crecimiento excepcionalmente bajas para un inicio de sexenio, correspondientes a -0.425% y -0.73% de crecimiento anualizado para el tercer y cuarto trimestre de 2019, respectivamente (datos de variación del PIB real del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática. INEGI). De este modo, la tasa de crecimiento del primer año de la administración corresponde a la más baja registrada desde la crisis financiera internacional de 2009.

Cabe señalar que, a diferencia de otros episodios de crecimiento negativo de la economía mexicana, éste no puede ser atribuido a factores externos, si observamos las tasas de crecimiento de la economía global y de nuestros principales socios comerciales para los mismos trimestres.

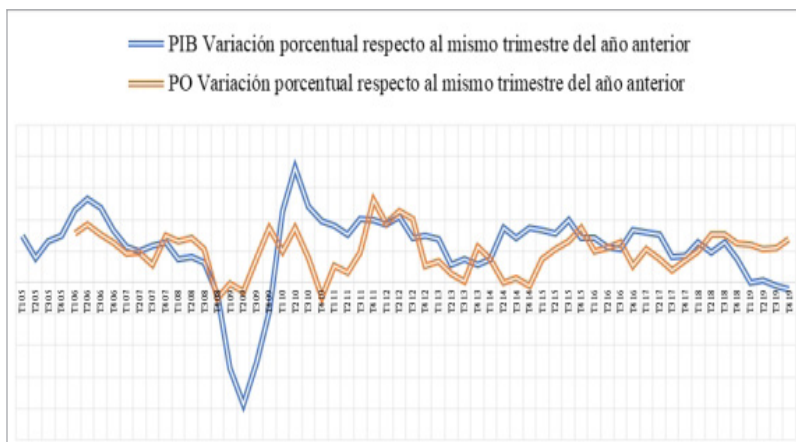
Gráfica 2. Evolución reciente del PIB real (2000-2019)



Fuente: elaboración propia con base en datos del INEGI y del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, CONEVAL.

Como era de esperarse, la desaceleración de la economía se ha traducido también en la desaceleración de la generación de empleos (cerca al 2.3% anual).

Gráfica 2a. Evolución reciente del PIB y el empleo (2005-2019)



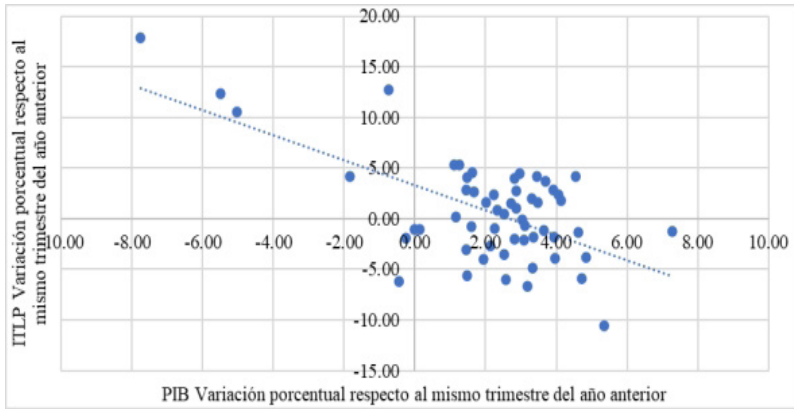
Fuente: elaboración propia con base en datos del INEGI y del CONEVAL.

Aun cuando no existen mediciones oficiales de pobreza posteriores a 2018, para poder analizar la evolución del fenómeno, así como el efecto neto de una reducción del gasto público en general (atribuido a las políticas de austeridad) y el aumento de las transferencias del Ramo 20 sobre la pobreza; es posible analizar la relación entre crecimiento (tasas de crecimiento anualizadas del PIB) y pobreza, mediante el uso del Índice de la Tendencia Laboral de la Pobreza (ITLP) elaborado por el CONEVAL como proxy de la pobreza.<sup>7</sup> Aquí se confirma la relación negativa entre crecimiento y pobreza. La gráfica siguiente ilustra la importancia del crecimiento para la reducción de la pobreza.

Aunque una caída en el crecimiento y la desaceleración en la generación de empleo se asocian generalmente al aumento de la pobreza, dicho efecto pudo haber sido contrarrestado en cierta medida

<sup>7</sup> El Índice de la tendencia laboral de la pobreza (ITLP) muestra la proporción de personas que no puede adquirir la canasta alimentaria con el ingreso de su trabajo. El punto de partida de esta serie es el primer trimestre de 2005 pues es el periodo en el (INEGI) empezó a levantar la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE).

Gráfica 3.- Crecimiento del PIB vs. pobreza



Fuente: elaboración propia con datos del INEGI y del CONEVAL.

por aumentos en el salario mínimo y la evolución del salario de los trabajadores ubicados en la parte baja de la distribución del ingreso, así como el aumento de subsidios y transferencias a este grupo de la población.

Dadas las expectativas negativas de crecimiento y pobreza, ligadas a la desaceleración económica global y su próxima profundización derivada de la expansión del COVID-19, se plantean nuevos desafíos para la política de austeridad: Algunos pronósticos iniciales estimaban para finales de 2020 una caída del PIB anual de entre 2 y 6%, y un aumento en la tasa de desempleo de 3.3% a 5.3%; a principios de abril ya se habían perdido 346 000 empleos formales (Presidencia de la República, 2020b).

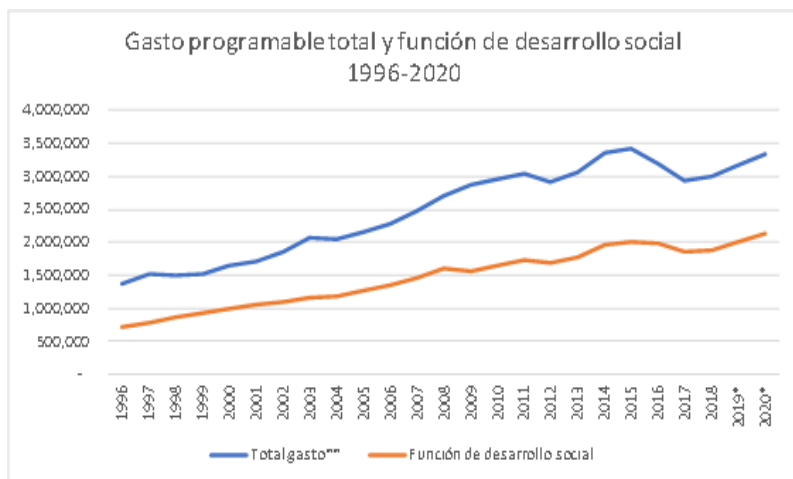
La estimación de los efectos potenciales de la coyuntura sobre la pobreza por ingresos de la población realizada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL) supone el aumento de la población en pobreza por ingresos entre 7.2 y 7.9 puntos porcentuales (entre 8 900 000 y 9 800 000 personas) y un aumento de la población en pobreza extrema por ingresos entre 4.9 y 8.5 puntos porcentuales (6 100 000 y 10 700 000 personas).

Aunque la exigencia de racionalidad económica y transparencia del gasto deben mantenerse aun en un escenario tan adverso como el descrito, otros elementos ligados a la política de austeridad (como la intención de generar ahorros y recortar el gasto público afectando incluso la inversión pública), podrían ser especialmente inapropiados para remontar la crisis económica y lograr la reactivación de la economía.

*Condicionamiento presupuestal del gasto público programable, política social y combate a la pobreza*

El análisis sobre la evolución del gasto sugiere que las políticas de austeridad no han impactado la función “desarrollo social del gasto”. Por el contrario, esta última se ha visto fortalecida (al menos durante el primer año).

Gráfica 4. Evolución del gasto programable y el gasto social (millones de pesos, base 2013)

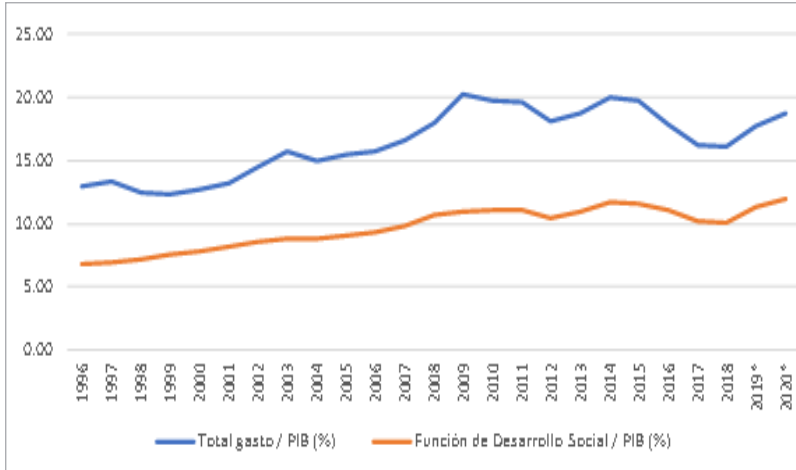


\*\*Se refiere al total del gasto programable

Fuente: elaboración propia con datos de la SHCP.  
Presupuesto de Egresos de la Federación, PEF varios años.



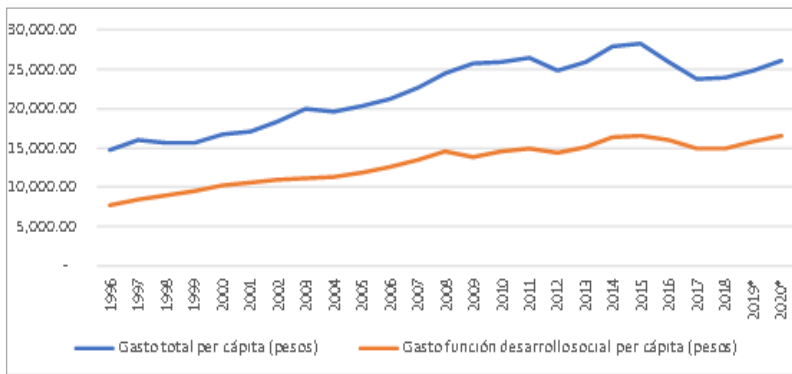
Gráfica 4a. Evolución del gasto programable y el gasto social (como porcentaje del PIB), 1996-2020



Fuente: elaboración propia con datos de la SHCP.

PEF varios años e INEGI. PIB varios años.

Gráfica 4b. Evolución del Gasto Programable y el Gasto Social (per cápita), 1996-2020



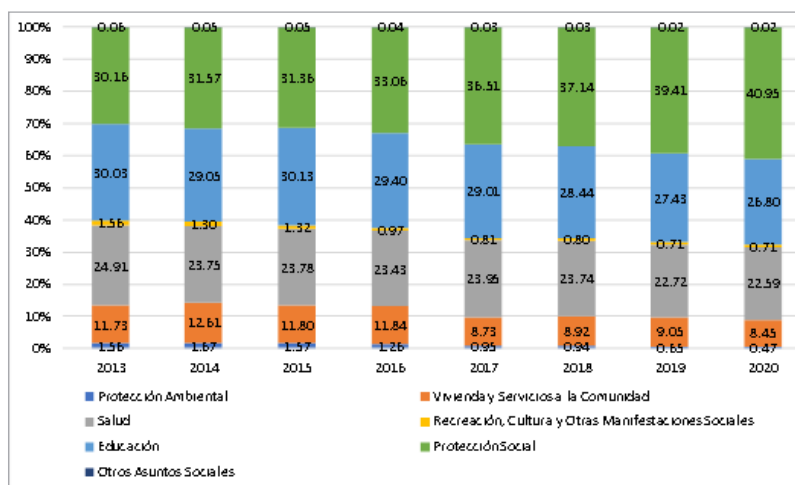
Fuente: elaboración propia con datos de la SHCP. PEF varios años y el Consejo Nacional de Población, CONAPO. Proyecciones de población.

Aunque el gasto programable total, así como la función desarrollo social muestran valores superiores a los observados en años recientes, sólo la función desarrollo social supera el máximo histórico, lo que implica que en el primer ejercicio presupuestal de la actual administración se presenta una reducción del gasto público programable total tanto como porcentaje del PIB como en términos *per cápita* con sus correspondientes implicaciones (algunas de las cuales se mencionan más adelante).

*Afectaciones presupuestales al gasto social y gasto operativo del Ramo 20*

Al analizar la estructura del gasto social para el año 2020, se observa una caída en términos reales en los rubros de “protección ambiental”, “recreación, cultura y otras manifestaciones sociales”, así como el rubro de “otros asuntos sociales”. En términos relativos, se observa una reducción en la participación de prácticamente todos los rubros con

Gráfica 5. Evolución del Gasto Social (como porcentaje)



Fuente: elaboración propia con datos de la SHCP. PEF varios años.

respecto a lo observado en años anteriores, con excepción del rubro de protección social en el que se haya inserto el gasto ejercido a través de la Secretaría de Bienestar y sus programas sociales. En lo que corresponde al gasto del Ramo 20: la Secretaría del Bienestar (antes la Secretaría de Desarrollo Social, SEDESOL) en específico, este rubro se ha incrementado en cerca del 30% con relación a 2018.

*Reestructuración y rediseño de la política social (supresión de programas sociales y creación de nuevos programas dentro del Ramo 20)*

La política de austeridad presupuestal se encuentra ligada también a una lógica política que establece o redefine prioridades, conduciendo a la supresión y a la creación de programas sociales sin una clara justificación. Aunque es común observar procesos de reestructuración y modificación al inicio de cada sexenio, los cambios observados en materia de política social han resultado (al menos desde el punto de vista presupuestal) los más radicales de los últimos 18 años afectando con ello la integralidad e institucionalidad de la política social lograda a lo largo de las dos décadas anteriores.<sup>8</sup>

De los 18 programas e intervenciones con reglas de operación o lineamientos identificados al interior de la Secretaría de Desarrollo Social (ahora Secretaría de Bienestar) durante el último año de la administración pasada, cuatro fueron eliminados de manera inmediata y ocho sufrieron recortes significativos en un rango del 50% al 90% para 2019, modificando con ello su capacidad operativa y alcance, y anunciando o forzando con ello su desaparición *de facto*.

<sup>8</sup> Cabe señalar que, si bien no todos los programas funcionaban de manera óptima, la agenda cubierta permitía visibilizar las múltiples aristas del desarrollo social y empezar a atender las necesidades de distintos sectores de la población en condiciones de vulnerabilidad. Por otro lado, la estabilidad e institucionalidad de la política social reflejaba el compromiso por lograr políticas públicas de estado y no sólo de gobierno. Ello permitió que instrumentos tan importantes para el combate a la pobreza como el programa prospera lograra sobrevivir por más de 25 años aun con la alternancia de partidos en el poder.

En este grupo de programas se encuentran el programa Prospera considerado por mucho tiempo el principal instrumento de combate a la pobreza, con evaluaciones y resultados probados y el programa de estancias infantiles (PEI) que pese a limitaciones presupuestales y operativas importantes, representaba el 38% de los espacios de guarderías y centros de desarrollo infantil públicos del país teniendo una importante incidencia en la inserción laboral de las mujeres y madres solas.

De los cinco programas que mantuvieron un presupuesto similar al otorgado en 2018, los tres relacionados con el tema alimentario han sido re-sectorizados y fusionados (LICONSA, DICONSA y el Programa Nacional de Adquisición de Leche).

De todos los programas que operaban al final del sexenio anterior, sólo el Programa de Pensiones para Adultos Mayores (PAM) presentó un incremento presupuestal y éste fue de más del 100%, como resultado de la universalización de la pensión para adultos mayores de 68 años en adelante (aún para aquellos que ya cuentan con una pensión contributiva).

Como parte de este proceso de reestructuración se creó el programa Sembrando Vida y la Pensión para el Bienestar de las personas con Discapacidad Permanente que, junto con la Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores (antes PAM) conforman los programas emblemáticos del Ramo 20.

Otros programas emblemáticos de la política social –que se encuentran por fuera del Ramo 20– es el programas Jóvenes Construyendo el Futuro, adscrito a la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, STPS, así como la provisión de servicios médicos asociados al Instituto de Salud para el Bienestar (INSABI), el cual pretende eliminar supuestos vicios y deficiencias imputados al Seguro Popular (sin que hasta el momento se presenten mejoras visibles).

Las evaluaciones preliminares del desempeño de los nuevos programas sociales sugieren fallas tanto en el diseño como en la operación, y la reestructuración realizada no parece conducir hacia una senda de mayor eficacia ni tampoco transparencia en los programas de combate a la pobreza y promoción del bienestar.

Cuadro 1.- Restructuración  
de la política de bienestar en el primer año de gobierno

Programas sociales que se mantienen	Presupuesto 2018	Presupuesto 2019
	Precios constantes 2013= 100	
S017: Programa de Fomento a la Economía Social (PFES)	1 664 753 435	519 649 967
S057: Programas del Fondo Nacional de Fomento a las Artesanías (FONART)	143 525 309	12 758 821
S061: Programa 3x1 para migrantes	392 967 681	158 869 278
S070: Programa de Coinversión Social	164051043	103487941
S072: Prospera, Programa de Inclusión social (ahora denominado Programa de Becas para el Bienestar Benito Juárez)	36 564 261 734	15 397 353 725
S155: Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las entidades federativas (PAIMEF)	218 864 538	21 127 1326
S174: Programa de Estancias Infantiles para apoyar a madres trabajadoras (PEI)	3 207 738 052	1 548 588 060
S176: Pensión para Adultos Mayores (ahora denominado Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores)	31108292963	75850896039
S241: Seguro de vida para jefas de familia	50 441 385	8 025 431
E003: Servicios a grupos con necesidades especiales	269 274 211	266 456 425
E016: Articulación de políticas públicas integrales de juventud	156 556 764	21 745 116
Programas sociales de nueva creación	Presupuesto 2018	Presupuesto 2019
	Precios constantes 2013= 100	
U009: Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente		6 447 326 163
U010: Sembrando Vida		11 377 634 406

(continuación)

Programas sociales resectorizados	Presupuesto 2018	Presupuesto 2019
	Precios constantes 2013= 100	
S052: Programa de Abasto Social de Leche a cargo de LICONSA SA de CV	993 093 094	941 120 760
S053: Programas de Abasto Rural a cargo de DICONSA SA de CV	1 698 634 777	1 628 621 178
B004: Adquisición de leche nacional	1 332 652 663	1 341 723 566
Programas sociales eliminados	Presupuesto 2018	Presupuesto 2019
	Precios constantes 2013= 100	
S065: Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas	233 664 719	
S071: Programa de Empleo Temporal (PET)	597 481 586	
U008: Subsidios a programas para jóvenes	29 011 435	
U009: Comedores Comunitarios	2 526 428 020	

Fuente: elaboración propia con datos de la SHCP. PEF, 2018 y 2019.

Otros signos de preocupación son el retroceso en la integralidad de la política social y los desequilibrios en la atención del ciclo de vida; mientras que ahora se otorga una mayor importancia al tema de adultos mayores y probablemente al tema de jóvenes (al menos en términos presupuestales), no hay programa emblemático que atienda la niñez y reconozca su importancia como un sector estratégico de ese grupo de la población. Una pérdida aún más señalada, es el debilitamiento de la agenda de equidad de género. En este sentido se concluye que si bien el presupuesto del Ramo 20 (Bienestar) aumentó significativamente con respecto a lo presupuestado en el último año de la administración pasada, no existen garantías para la obtención de mejores resultados en los rubros de desarrollo social y combate a la pobreza.

*Afectaciones al Desempeño Institucional*

Producto de las políticas de austeridad, orientadas en principio a una mayor racionalidad del gasto y a una mayor eficacia de las instancias gubernamentales, en varias dependencias encargadas del desarrollo social se tomaron medidas tendientes a generar ahorros importantes en el gasto operativo. Entre dichas medidas destacan: 1) la eliminación de “privilegios” para los servidores públicos. Tal es el caso del seguro de separación individualizado y el seguro de gastos médicos mayores; 2) reducción de salarios de altos mandos; 3) reducción de servicios materiales; 4) reducción de estructuras operativas, incluyendo despidos de funcionarios altamente especializados y con larga trayectoria en el sector social.

Si bien las dos primeras medidas parecen contar con la aprobación de la mayoría de la población en lo general, las dos últimas amenazan el buen desempeño de las instancias administrativas, así como la efectividad de las políticas sociales.

En el caso particular de la secretaría de Bienestar se observa que el despido masivo de funcionarios con perfiles de alta especialización pudo haber contribuido al debilitamiento institucional. Es claro que dicha medida conduce a la pérdida de conocimiento y capacidades institucionales, así como a la elevación de los costos de la curva de aprendizaje e inoperancia de diversas áreas estratégicas. Tanto éstas como las áreas operativas, se han tenido que enfrentar a dificultades extraordinarias para atender cabalmente sus responsabilidades mediante estructuras substancialmente diezgadas.

Asimismo, la exclusión de funcionarios especializados de carrera obstaculiza el aprovechamiento de herramientas metodológicas y mecanismos operativos de probada eficacia, así como otros instrumentos de planeación, focalización, evaluación y seguimiento.

Resulta paradójico que la supuesta reducción de plazas y los cambios implicados por la adopción del régimen de austeridad republicana no se hayan visto reflejados en una reducción correspondiente o proporcional en las partidas asociadas a servicios personales, así como a materiales y suministros en los presupuestos de 2019 y 2020 (al menos en el planeado antes de la pandemia).

Al analizar la evolución del gasto operativo dentro de la función “Desarrollo Social” se observa que ésta no responde al ahorro pretendido por la política de austeridad presupuestal.

Por lo que respecta al vínculo con la transparencia establecido en la Ley Federal de Austeridad Republicana, es oportuno señalar que, pese a lo pretendido, 78% de los contratos celebrados durante el año 2019 fueron por adjudicación directa. Si bien dicha modalidad permite reducir los tiempos de gestión, contribuye poco a la transparencia y, por ende, a la eliminación de la corrupción y desvío de recursos.

Cuadro 2. Contratos del Gobierno Federal por tipo de procedimiento

Tipo de procedimiento	Número de contratos	Porcentaje
Adjudicación directa	146 885	78.3%
Contratos entre entes públicos	726	0.4%
Invitación a cuando menos tres personas	15 326	8.2%
Licitación pública	24 594	13.1%
Otro	25	0.0%
Proyecto de convocatoria	4	0.0%
<b>Total</b>	<b>187 560</b>	<b>100.0%</b>

Fuente: elaboración propia con base en Compranet.  
 Disponible en: <<https://compranet.hacienda.gob.mx>>.

### Consideraciones finales

La idea de austeridad del nuevo gobierno supone entre otras cosas la erradicación de dispendios y supresión de gastos innecesarios. Además de pretender una mayor racionalidad y eficacia del gasto, el gobierno ha incorporado en su discurso de austeridad presupuestal el tema de la transparencia (LFAR, 2019), planteando la posibilidad de optimizar el gasto público mediante la eliminación de la corrupción y desvíos de recursos, para poder reasignarlos a programas prioritarios en beneficio de los sectores menos favorecidos de la población.



Si bien la austeridad así planteada permitiría en principio la priorización y reasignación de recursos públicos a favor del gasto social y combate a la pobreza, la insuficiencia de recursos para atender de manera óptima las distintas áreas del desarrollo (alimentación, salud, educación, vivienda, seguridad social entre otras) e impulsar el crecimiento económico y sostenido de manera simultánea, hacen que la política de austeridad presupuestal conlleve a riesgos y efectos contrarios a los objetivos de reducción de la pobreza y desigualdad en el país.

Dado que los resultados en materia de bienestar y combate a la pobreza dependen no únicamente de los recursos destinados directamente a estos dos rubros en particular, sino de una serie de factores o variables que pueden ser afectados por lo que ocurra en otros sectores y ámbitos de la economía; el estudio identifica y advierte sobre algunos de los impactos potenciales de “la política de austeridad republicana” en otros sectores, y los mecanismos de transmisión que pudieran finalmente impactar los niveles de bienestar y de pobreza en el país.

La hipótesis planteada es que aun cuando no ocurra de manera directa, las afectaciones causadas por la política de austeridad en otros ámbitos de la economía podrían incidir de manera negativa sobre la viabilidad y sostenibilidad de las acciones destinadas al desarrollo social y combate a la pobreza, generando así resultados adversos a los pretendidos por la actual administración.

Para identificar de manera integral las implicaciones que la política de austeridad del gobierno federal podría tener sobre la política social y el combate a la pobreza, se analizaron algunos de los impactos directos de los recortes del gasto sobre distintos sectores y rubros del gasto público, así como las consecuencias finales sobre las dos dimensiones señaladas. Se estudiaron los principales efectos de las políticas de austeridad sobre: 1) el entorno macroeconómico (crecimiento, empleo y precios); 2) la evolución presupuestal de la política social y el combate a la pobreza; 3) el presupuesto del Ramo 20; 4) la reestructuración y rediseño de la política social (supresión de programas sociales existentes y creación de nuevos programas); 5) los recortes presupuestales a otros rubros relevantes del gasto social (salud y educación); 6) las afectaciones al desempeño institucional y operativo de la burocracia.

## Conclusiones

El estudio señala que si bien la política social no ha sido afectada directamente en términos presupuestales por la política de austeridad del gobierno federal (al menos no de manera significativa), las afectaciones a otros rubros y sectores de la economía podrían incidir de manera indirecta y significativa teniendo repercusiones negativas sobre las condiciones de pobreza y bienestar de la población en general.

Con respecto al entorno macroeconómico, se considera que la reducción de la inversión pública y del gasto en sectores estratégicos del desarrollo derivados de las políticas de austeridad, explican en buena medida la obtención de una de las tasas más bajas de crecimiento económico y de generación de empleo observadas al inicio de una administración en lo que va del siglo, frenando u obstaculizando en alguna medida la superación de la pobreza.

Nuestro análisis sobre las asignaciones presupuestales sugiere que los cambios implementados en materia de política social y combate a la pobreza asociados a las políticas de austeridad, no representan una reducción importante del gasto social total y por el contrario, muestran un aumento significativo en los recursos del Ramo 20 (ramo ligado a los programas de bienestar y combate a la pobreza). No obstante, se identifican algunos signos de debilitamiento en el ejercicio y efectividad del gasto. En términos generales, se observa que la política de austeridad, conjugada con fallas en la aplicación del gasto público (subejercicios entre otras), han sido factores de impacto negativo sobre la actividad económica y la generación de oportunidades de empleo.

Con respecto a la reestructuración de la política social y el desempeño de los nuevos programas sociales, evaluaciones preliminares sugieren fallas tanto en el diseño como en la operación y no parecen conducir hacia una mayor eficacia ni transparencia en los programas de combate a la pobreza y promoción del bienestar o desarrollo social.<sup>9</sup> Se considera que la reestructuración realizada se llevó a cabo sin

<sup>9</sup> Tales son los casos de los programas Jóvenes construyendo el futuro, Sembrando vida, así como el cuestionable desempeño del Instituto de Salud para el Bienestar (Insabi).

contar con un diagnóstico claro o completo de las políticas existentes afectando además la integralidad e institucionalidad de la política social lograda durante los últimos 25 años.

Considerando la nueva configuración o reestructura de la política social se concluye también que si bien el presupuesto del Ramo 20 (Bienestar) aumentó significativamente con respecto a lo presupuestado en el último año de la administración pasada, no existen garantías para la obtención de mejores resultados en los rubros de desarrollo social y combate a la pobreza.

En cuanto a las afectaciones al desempeño institucional del sector público y del sector desarrollo social o bienestar en particular, de acuerdo con datos del PEF 2018, 2019 y 2020, se observa que los ahorros pretendidos a través de la reducción de estructuras y recursos materiales no parecen ser tan significativos como se esperaba. Por otra parte, la reducción injustificada de estructuras y gastos en recursos materiales mal aplicados han conducido en algunos casos a mayor inoperancia y deficiente desempeño de los programas sociales.

Dado el impacto negativo que algunas de las acciones ligadas a la austeridad republicana pudieran tener sobre la productividad, el crecimiento económico y el desempeño eficaz de las instituciones encargadas de los programas sociales y el combate a la pobreza, se advierte una incertidumbre creciente sobre el cumplimiento de las expectativas de mejora en las condiciones de bienestar de la población mexicana.

Finalmente vale la pena señalar que los signos de una recesión global y su profundización derivada de la pandemia mundial del COVID-19, representa un nuevo y excepcional reto para la política de austeridad. Las urgentes necesidades sociales y atención a la contingencia reducen aún más los márgenes de ahorro concebidos originalmente por el gobierno federal en el marco de la austeridad.

Dada la correlación negativa entre crecimiento y pobreza, es de esperarse que la desaceleración económica global y su profundización derivada de la expansión del COVID-19 plante nuevos desafíos para la política de austeridad. Aunque la exigencia de racionalidad económica del gasto se mantiene ante un escenario tan adverso como el descrito,

la política de austeridad podría ser especialmente inapropiada para remontar la crisis económica y lograr la reactivación de la economía.

Hoy más que nunca, se requiere de una visión de Estado en el ejercicio del presupuesto público, que permita realmente apuntalar a los sectores fundamentales y estratégicos para el desarrollo y dé viabilidad al gasto social que tanto demanda el país.

## Referencias

- BANCO MUNDIAL. (2020). *Global economic prospects*. Nueva York: Banco Mundial. En: <<https://www.bancomundial.org/es/publication/global-economic-prospects>>.
- Batini, N., G. Callegari y G. Melina. (2012). “Successful Austerity in the United States, Europe and Japan”, documento de trabajo núm. 12/190 del Fondo Monetario Internacional En: <<https://ssrn.com/abstract=2169736>>.
- BECK, H., C. Regidor y P. Iber. (2020). El primer año de AMLO. *Nueva Sociedad*, 80-97.
- BOSI, S., y C. Nourri. (2007). “Growth and fluctuations: The role of public dividends and public spending”. *Journal of Mathematical Economics*, pp. 420-445.
- CÁMARA DE DIPUTADOS. (2014). *Ley Federal de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público*. México: Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos.
- \_\_\_\_\_. (2019). *Ley de presupuesto y responsabilidad hacendaria*. México: H. Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos.
- \_\_\_\_\_. (2020). *Presupuesto de egresos de la federación*. México: Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos.
- CONEVAL. (2019). *Diez años de medición de la pobreza en México. Avances y retos en política social*. México: Consejo Nacional de Evaluación de los Programas de Desarrollo Social. En: <[https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/2019/COMUNICADO\\_10\\_MEDICION\\_POBREZA\\_2008\\_2018.pdf](https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/2019/COMUNICADO_10_MEDICION_POBREZA_2008_2018.pdf)>.

- \_\_\_\_\_. (2020). *Semana de la Evaluación de los Programas Sociales 2020*. México: Consejo Nacional para la Evaluación de los Programas sociales. En: [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/Semana\\_de\\_la\\_Evaluacion\\_2020.aspx](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/Semana_de_la_Evaluacion_2020.aspx).
- \_\_\_\_\_. (2020b). *La Política Social en el Contexto de la Pandemia en México*. México: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- CUENTA PÚBLICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL: 2007, 2013, 2019.
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. (2019). *Ley Federal de Austeridad Republicana*. México: *Diario Oficial de la Federación*. Secretaría de Gobernación. En: <[https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5579141&fecha=19/11/2019](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5579141&fecha=19/11/2019)>.
- Griffith-Jones, S., M. Kollatz-Ahnen, Lars Andersen y S. Hansen. (2012). *Shifting Europe from austerity to growth: a proposed investment programme for 2012-2015* FEPS-IPD-ECLM Policy Brief. Foundation for European Progressive Studies.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. *Producto Interno Bruto e Índice de Precios Implícitos*. INEGI. Varios años.
- LEY FEDERAL DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS DEL SECTOR PÚBLICO; (2020).
- LEY FEDERAL DE AUSTERIDAD REPUBLICANA; (2019).
- LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA.
- LÓPEZ-OBRAADOR, A. M. (2019). *Hacia una Economía Moral*. México: Planeta.
- MORGAN, D., Boccia, R., et. al. "Europe's Fiscal Crisis Revealed: In-Depth Analysis of Spending, Austerity, and Growth". 6 de junio de 2014, *The Heritage Foundation*.
- PLAN NACIONAL DE DESARROLLO (2019). *Plan Nacional de Desarrollo*. México: Oficina de la Presidencia de la República de los Estados Unidos Mexicanos.
- SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. *Presupuesto de Egresos de la Federación*. En: <[https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas\\_Publicas/Paquete\\_Economico\\_y\\_Presupuesto](https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Paquete_Economico_y_Presupuesto)>.

- \_\_\_\_\_. (2019). México: Informe de la cuenta pública federal. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En: <[https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Cuenta\\_Publica\\_2019](https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Cuenta_Publica_2019)>.
- \_\_\_\_\_. (2020). México: Informe de transparencia presupuestaria. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En: <<https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/programas#consultas>>.
- \_\_\_\_\_. (2020b). *Informe de compras gubernamentales COMPRANET*. México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En: <[https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Datos\\_Abiertos](https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Datos_Abiertos)>.
- \_\_\_\_\_. (2020c). *Presupuesto de Egresos de la Federación*. México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- \_\_\_\_\_. *Informes Sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, varios años*. SHCP. En: <[https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas\\_Publicas/Informes\\_al\\_Congreso\\_de\\_la\\_Union](https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Informes_al_Congreso_de_la_Union)>.

Anexo único. Medición de la pobreza, Estados Unidos Mexicanos, serie 2008-2018  
 Porcentaje, número de personas y carencias promedio por indicador de pobreza, 2008-2018

Indicadores	Estados Unidos Mexicanos																	
	Porcentaje							Millones de personas										
	2008	2010	2012	2014	2016	2018	2008	2010	2012	2014	2016	2018	2008	2010	2012	2014	2016	2018
<b>Pobreza</b>																		
Población en situación de pobreza	44.4	46.1	45.5	46.2	43.6	41.9	49.5	52.8	53.3	53.4	52.4	52.4	2.8	2.6	2.4	2.3	2.2	2.2
Población en situación de pobreza moderada	33.3	34.8	35.7	36.6	35.9	34.5	37.2	39.8	41.8	43.9	44.0	43.1	2.4	2.2	2.0	1.9	1.9	1.9
Población en situación de pobreza extrema	11.0	11.3	9.8	9.5	7.8	7.4	12.3	13.0	11.5	11.4	9.4	9.3	3.9	3.8	3.7	3.6	3.5	3.6
Población vulnerable por carencias sociales	32.3	28.1	28.6	28.3	28.8	29.3	30.0	32.1	33.5	31.5	32.9	38.7	2.0	1.9	1.8	1.8	1.7	1.7
Población vulnerable por ingresos	4.7	5.9	6.2	7.1	7.0	6.9	5.2	6.7	7.2	8.5	8.6	8.6	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Población no pobre y no vulnerable	18.7	19.9	19.8	20.5	22.6	21.9	20.9	22.8	23.2	24.6	27.8	27.4	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
<b>Privación social</b>																		
Población con al menos una carencia social	76.6	74.2	74.1	72.4	70.4	71.2	85.5	85.0	86.9	86.8	86.3	86.1	2.4	2.3	2.2	2.1	2.0	2.0
Población con al menos tres carencias sociales	31.7	28.2	23.9	22.1	18.7	18.8	35.4	32.4	28.1	26.5	23.0	23.5	3.7	3.6	3.5	3.5	3.4	3.4
<b>Indicadores de carencia social</b>																		
Riesgo educativo	21.9	20.7	19.2	18.7	17.4	16.9	24.5	23.7	22.6	22.4	21.3	21.1	3.2	3.1	2.9	2.8	2.6	2.7
Carencia para acceso a los servicios de salud	38.4	29.2	21.5	18.2	15.5	16.2	42.8	33.5	25.3	21.8	19.1	20.2	3.0	3.0	2.8	2.8	2.7	2.7
Carencia para acceso a la seguridad social	65.0	60.7	61.2	58.5	55.8	57.3	72.5	68.6	71.8	70.1	68.4	71.7	2.6	2.5	2.3	2.3	2.2	2.1
Carencia para calidad y espacios de la vivienda	17.7	15.2	13.6	12.3	12.0	11.1	19.7	17.4	15.9	14.8	13.8	13.8	3.7	3.6	3.4	3.3	3.1	3.2
Carencia para acceso a los servicios básicos en la vivienda	22.9	22.9	21.2	21.2	19.3	19.8	25.5	26.3	24.9	25.4	24.7	24.7	3.6	3.3	3.2	3.1	2.9	2.9
Carencia para acceso a la alimentación	21.7	24.8	23.3	23.4	20.1	20.4	24.3	28.4	27.4	28.0	24.6	25.5	3.3	3.0	2.9	2.8	2.6	2.6
<b>Bienes</b>																		
Población con ingreso inferior a la línea de pobreza extrema por ingresos	16.8	19.4	20.0	20.6	17.5	16.8	19.7	22.2	23.5	24.6	21.4	21.0	3.1	2.9	2.5	2.5	2.4	2.4
Población con ingreso inferior a la línea de pobreza por ingresos	48.0	52.0	51.6	53.2	50.6	48.8	54.7	55.6	60.6	63.8	62.0	61.1	2.5	2.3	2.1	2.0	1.9	1.9

Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008, 2010, 2012, 2014 y el MEC del MCS-ENIGH 2016 y 2018.

## La austeridad de la 4T frente a la globalización neoliberal

Carlos Antonio Rozo Bernal

“What a difference two years can make. In 2018 PwC’s Annual Global CEO Survey revealed a record level of optimism regarding worldwide economic growth. This year, as CEOs look ahead to 2020, we see a record level of pessimism”.

*PwC, 23rd Annual Global CEO Survey:  
“Navigating the rising tide of uncertainty”.*

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) de la Cuarta Transformación (4T) se sustenta en la afirmación de que el mayor desastre del período neoliberal “fue sin duda la destrucción del contrato social construido por los gobiernos posrevolucionarios y la incapacidad de reemplazarlo por un nuevo pacto” (p. 6). El PND 2019-2024 se presenta, en consecuencia, como un nuevo consenso social basado en la convicción de que el quehacer de la nueva administración es el bienestar de la población. Ello implica colocar en el centro de las prioridades económicas la reactivación del mercado interno por medio de un modelo de desarrollo sostenible al cual se le define como “la satisfacción de las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad



de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades” (p. 37) bajo la premisa propuesta por López Obrador de que “La mejor política externa es la política interior”.

En esta narrativa anti-neoliberal la administración de López Obrador buscaría mayor independencia de las fuerzas económicas impuestas por la globalización económica y financiera lo cual implica la “responsabilidad de construir una propuesta pos neoliberal y de convertirla en un modelo viable de desarrollo económico, ordenamiento político y convivencia entre los sectores sociales” (p. 8) y cuya pretensión es que “lo que edifiquemos será inspiración para otros pueblos”

El dilema con este planteamiento es asumir que la economía interna se puede modificar sin alterar radicalmente la dependencia de la globalización neoliberal impuesta directamente por tratados comerciales e indirectamente por las imposiciones que hace el capital transnacional que repercuten sobre la libertad de maniobra de las políticas públicas en economías emergentes. En esta lógica, es particularmente relevante la dinámica que ha tomado el ciclo global del capital que motiva y condiciona los flujos financieros entre las naciones con implicaciones significativas para imponer austeridad o determinar el comportamiento de los tipos de cambio.

## **Introducción**

El propósito de este ensayo es perfilar las dificultades que provienen principalmente del exterior a las que se enfrenta el proyecto lopezobradorista para impulsar “una nueva vía hacia el desarrollo para el bienestar” (p. 36) como secuela del fin del ciclo de recuperación de la economía global a que dio lugar la Gran Recesión (GR) que ha llevado a las hostilidades geopolíticas y comerciales de la administración Trump contra adversarios al igual que contra aliados.

Para lograr este propósito en el primer apartado se presenta el marco conceptual que orienta el desarrollo del siguiente apartado en el que se analizan los factores externos que incidirán sobre la economía mexicana en los próximos años. En el segundo apartado se elabora so-

bre las variables y procesos que pueden ser afectadas por los factores externos, esto es la austeridad que viene de afuera. Finalmente, algunas conclusiones.

### **Marco conceptual**

La apertura al exterior, elemento central de la globalización neoliberal, se ha postulado como una opción determinante para alcanzar mayores tasas de crecimiento y niveles superiores de desarrollo socioeconómico. El rol del comercio exterior se plantea como factor categórico por los múltiples efectos que puede tener sobre la estructura de inversión y de empleo, lo cual termina por aumentar la frontera de posibilidades de producción con mejoras en productividad. La integración financiera que avanza a un menor ritmo que la comercial, particularmente en las economías emergentes, es crucial para facilitar el funcionamiento de la bancarización en la asignación crediticia y la determinación de precios de las acciones en bolsa y de bonos gubernamentales locales. En esta lógica, la mayor inserción en la económica global es un factor decisivo para mejorar la eficiencia económica y el bienestar social.

Estas posibilidades han dado lugar a una mayor participación de las economías emergentes (EE) en la economía global facilitadas por los avances tecnológicos. Esta reconfiguración del comercio hacia los países en desarrollo, mayormente hacia China y el sureste asiático, pero igualmente hacia México y Europa oriental (Amador y Cabral, 2016; Baldwin, 2016) ha dado lugar a una reconfiguración de la geopolítica comercial en la que países fuera de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) realizan dos quintas partes del comercio global, cuando realizaban menos de una tercera parte a inicios del siglo (Rozo, 2016).

No obstante lo positivo que puede ser este discurso para la eficiencia del aparato productivo y comercial, el dilema es que estos resultados están condicionados por la forma en que se distribuyen las ganancias con el exterior. Esto es consecuencia de una mayor y más compleja interdependencia entre las economías nacionales y de los ajustes a

que son sometidas las políticas locales por los choques que provienen del exterior, especialmente de parte de los países más poderosos. Se ha creado una mayor dependencia de las EE en la demanda transfronteriza de los países más desarrollados. La principal fuerza de esta dependencia se encuentra en las cadenas globales de valor (CGV) que tienen capacidad de amplificar la tendencia de volatilidad económica. Esta incertidumbre sobre las condiciones de demanda futura afecta la producción y los inventarios con serias repercusiones para sus proveedores. La OCDE (2018) reconoce que:

La integración económica global profunda implica impactos de los encadenamientos comerciales y financieros en la propagación de los choques económicos sobre los canales de transmisión y sobre la efectividad de las políticas macroeconómicas, los cuales son más fuertes y complejos que en la década de 1990 pero que se expanden más lentamente que antes de la gran recesión.

Hoy, todos los países están en una mayor dependencia de lo que ocurre a nivel global, de la mayor intensidad que existe en el comercio debido a la expansión de las CGV y a que el flujo transfronterizo de activos y pasivos financieros se ha incrementado considerablemente en relación al Producto Interno Bruto (PIB). Estos efectos son consecuencia de las modificaciones que han experimentado los canales de transmisión lo que ha agravado la intensidad de los choques externos, pero en especial aquellos que provienen de Estados Unidos (EU), como consecuencia del mayor peso que ha adquirido el dólar en las transacciones comerciales y en los portafolios financieros internacionales. Así, los multiplicadores fiscales se han reducido en la medida que las importaciones han crecido simultáneamente a que los volúmenes de comercio se han reducido con la expansión de las CGV. Igualmente, los canales de transmisión de la política monetaria sobre la demanda local han cambiado significativamente vía el mayor rol que juega ahora el tipo de cambio al mismo tiempo que se han fortalecido los efectos sobre los márgenes de ganancia por las tendencias a la revaluación de

las monedas. El mayor flujo de activos y pasivos financieros transfronterizos afecta significativamente los niveles de riqueza.

Esta interdependencia ha llevado a un cambio en la composición de los flujos comerciales que ya no está compuesto sólo por bienes finales, sino que se encuentra dominado por insumos intermedios y por una cada vez mayor presencia del comercio de servicios (Organización Mundial de Comercio, OMC, 2019), lo que incrementa el valor agregado (VA) que se origina en las exportaciones y lleva a que los flujos brutos de comercio frente al comercio en VA difieran substancialmente, y hacen que el volumen de comercio sea menor en VA. Por las CGV transita una mayor cantidad de bienes intermedios que de bienes finales simultáneamente a que se ha incrementado significativamente la proporción del comercio en servicios, lo que plantea la posibilidad de mayores barreras proteccionistas dado que los servicios están menos liberalizados que los bienes debido a los requerimientos de armonización regulatoria en sectores como educación, salud, contabilidad o finanzas.

También el avance tecnológico podría tener efectos negativos en reducir la intensidad del comercio y cambiar los patrones de intercambio futuros (Baldwin, 2016). Los flujos pueden ser afectados por mayores avances en las tecnologías digitales como el *big data*, la robótica autónoma, la impresión 3D y el uso de la nube con efectos significativos en la expansión de las CGV. Estas tecnologías, al reducir el costo de la mano de obra, están reduciendo la subcontratación en la misma forma en que la digitalización y los flujos de *data* facilitan el aumento del comercio de servicios lo cual parece ser una fuerza con gran potencial para las CGV y en consecuencia reducir el coeficiente de comercio mundial a PIB (OCDE, 2018, pp. 54-56).

Igualmente relevante es que en los países de la ocde se han reducido los precios al consumidor como resultado del aumento en la proporción de la demanda local que se satisface por importaciones provenientes de países de bajo costo y es asociada con un menor costo por unidad de trabajo en las EE y al crecimiento de los deflatores de VA particularmente relevantes para las EE.

La mayor dependencia de las fuerzas globales, por la mayor intensidad en el comercio y el mayor flujo transfronterizo de activos y pasivos financieros, se manifiesta en las modificaciones que han experimentado los canales de transmisión de la política monetaria por el mayor peso que tiene el dólar en las transacciones comerciales y en los portafolios financieros internacionales. Contrariamente, los multiplicadores fiscales se han reducido en la medida en que las importaciones han crecido simultáneamente a que los volúmenes de comercio se han reducido con la expansión de las CGV. Simultáneamente hay efectos sobre la demanda local vía movimientos en el tipo de cambio (TC).

Se acepta que las actividades financieras son más afectadas por factores globales que lo son las actividades reales, como el PIB o la inflación (Cerrutti *et. al.*, 2017; Arregui *et. al.*, 2018) lo que sugiere que “los encadenamientos financieros o/y los choques financieros comunes son más fuertes que los reales” (OCDE, 2018, p. 66). En el fondo, lo que ocurre es que los encadenamientos bancarios pueden tener efectos considerables sobre la sincronización productiva (Kalemi-Ozcan *et. al.*, 2013). Este mayor efecto de la globalización por el canal financiero es la forma en que ha venido afectando los mecanismos estándar de transmisión de choques al amplificar el impacto y el tamaño relativo de los efectos del TC sobre el PIB.

También, las CGV han hecho que el comercio sea menos reactivo a cambios en el TC por lo que la OCDE plantea que

Con la expansión de las CGV la creciente competitividad de costos de las exportaciones por la apreciación del tipo de cambio ha sido incrementalmente compensada por el continuo aumento del costo de los insumos importados y viceversa [el argumento central es] la volatilidad en el tipo de cambio afecta a las empresas vía los niveles de ganancia en la medida que el “precio de mercado” se hace más prevalente (OCDE, 2018, p. 75).

Los movimientos de mercancías que resultan de los encadenamientos productivos transfronterizos, que incentivan la expansión de los mercados locales al tiempo que facilitan la diversificación del

riesgo pero incrementan los riesgos que provienen del exterior, constituyen un canal medular de transmisión de choques económicos transfronterizos que hacen que la economía local se haga más susceptible a las condiciones externas que afectan las ganancias corporativas, las decisiones de inversión y de empleo. En este contexto, las políticas económicas locales pierden capacidad de orientar los mercados locales frente al rol de los factores globales (Arregi et al, 2018).

El hecho central y determinante es que la mayor interconectividad es un factor de vulnerabilidad para las economías locales a choques externos, aunque los efectos son ambiguos sobre el ciclo económico debido a que: 1) los encadenamientos comerciales pueden fortalecer la estructura productiva si los bienes intercambiados son complementarios o conectados por medio de CGV, pero pueden tener efectos negativos si los bienes son sustitutos; 2) la aversión al riesgo de los inversionistas, que varía con el tiempo, es en realidad un factor global que puede responder por una parte substantiva de la varianza de los precios de los activos y del flujo de capitales transfronterizos (Rey, 2015, p. 3), lo que contribuye a fluctuaciones en los precios de las acciones y de los rendimientos de los bonos gubernamentales de largo plazo como resultado de choques comunes relacionados con aversión al riesgo y el rol de inversionistas extranjeros y fondos de inversión y 4) efectos sobre el aumento de precios, que se han agravado desde 2007 como consecuencia de las fluctuaciones en los precios de los energéticos y por la laxitud en la recuperación económica global (Rozo, 2016).

En consecuencia, entre más participen las EE en el aprovisionamiento de CGV mayor será el riesgo de disrupciones transfronterizas, por “la mayor complejidad de largas e interdependientes cadenas de oferta”, especialmente cuando éstas se miden en va que se acumula en diferentes países con lo cual se genera mayor vulnerabilidad en cada eslabón de la cadena. Dependencia de bienes intermedios importados hace que los precios sean influenciados por una inflación importada y acumulada de otros países, lo cual no ocurría cuando los insumos se producían en el mismo país. La mayor participación en CGV incrementa así el riesgo de disrupciones en el aprovisionamiento transfronterizo.

El dilema es que, según Gopinath (2015), los precios de facturación tienden a no modificarse en relación al tipo de cambio nominal lo cual lleva a que variaciones en el valor del dólar pueden tener efectos mayores en el comercio extra EU. Boz, *et al.* (2017) calculan que una apreciación de 1% del dólar reduce el volumen del comercio del resto de los países entre 0.6 y 0.8% debido a que las importaciones se hacen más caras en dólares lo que reduce la demanda.

Esta preponderancia del dólar en los mercados globales tiene efectos contradictorios. Juega a favor de los EU ya que el tipo de cambio no tiene efectos significativos sobre la inflación local al pagar en dólares casi todas sus importaciones. Pero la política monetaria de EU puede tener serias implicaciones para otras economías, como lo postulan Goldberg y Tille (2008).

Mayores posiciones en activos y pasivos internacionales exponen a los países a efectos ingreso y riqueza por las posiciones de inversión internacional, incluyendo movimientos de TC aún si no hay cambios de activos en los portafolios de inversión. Ello ha propiciado que las corrientes de capital de pasivos y activos extranjeros hayan aumentado desde inicios de siglo y responden por al menos 3 a 4% del PIB en los países del Grupo de los 7 (G7: Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón y Reino Unido). Cambios en la rentabilidad de activos financieros extranjeros (que reflejan también movimientos de TC) tienen mayor importancia en el ingreso de los inversionistas en estos países. Por lo tanto, choques que afecten a todos reducen las corrientes de ingreso de las inversiones tanto locales como extranjeras. Se reducen así los beneficios de las inversiones financieras en el exterior a menos que se compensen las pérdidas con movimientos en TC de ingresos en moneda extranjera. En el fondo, éstos son efectos que impactan sobre la efectividad de los distintos canales de la política monetaria.

## **La austeridad que viene de afuera**

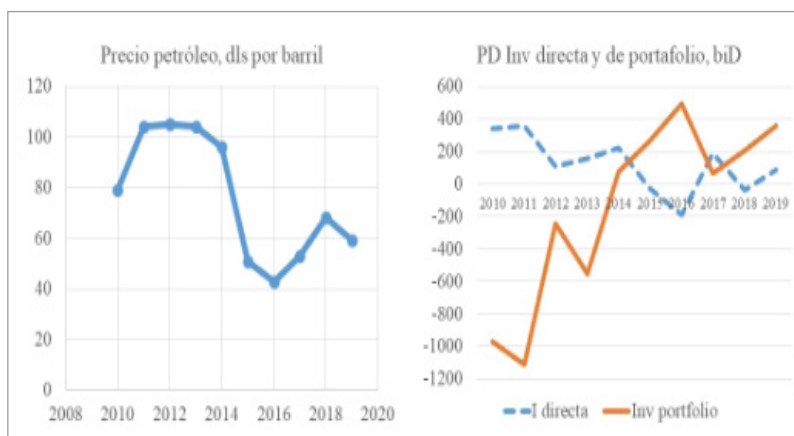
Las complicaciones a las que se enfrentan las EE como consecuencia de la interdependencia ocurren en el curso de la actividad normal, pero se complican y multiplican cuando ocurren desequilibrios de magnitud global. A más de una década de la GR, la mayor parte de los países aún no alcanzan condiciones de normalidad para su crecimiento y desarrollo y los economistas continúan debatiendo los cambios que requieren la teoría económica y las políticas públicas. Más grave es que la economía de Estados Unidos, que ha logrado el mejor desempeño con 121 trimestres de crecimiento continuo, muestra señales de agotamiento lo que ha llevado a pronósticos sobre la inminencia de una severa desaceleración, con posibilidades de recesión, en un futuro no muy lejano. Este factor tiene que considerarse como el de mayor impacto que condiciona el avance de la 4T y que tendría que enfrentar un gobierno novato y displicente con los factores externos que condicionan su quehacer. El hecho medular es que la economía mexicana es altamente vulnerable a una desaceleración económica global como consecuencia de que el ciclo económico nacional es altamente dependiente del comportamiento de la economía de EU.

El indicador más relevante de esta probabilidad la da el indicador de “probabilidad de recesión” que mide la diferencia entre tasas de interés de valores de referencia de largo plazo (diez años) y corto plazo (tres meses). Desde 1970, en las ocasiones en que el indicador ha llegado a 30% se ha producido una recesión en los siguientes 12 meses. El lunes 5 de agosto de 2019, después de que China devaluó el yuan en represalia por los impuestos ordenados por el presidente Trump a sus exportaciones, el rendimiento de largo plazo de los bonos de Estados Unidos a diez años, cayó al nivel de 1.70% por debajo de la tasa del día después de que Trump ganó la presidencia. La curva de rendimientos de mayor plazo se ubicó hasta 32 puntos base por debajo del rendimiento de los bonos a tres meses, lo cual llevó a que la curva de rendimiento de los bonos del Tesoro se perfilara como la más plana en 12 años el 13 de agosto de 2019.

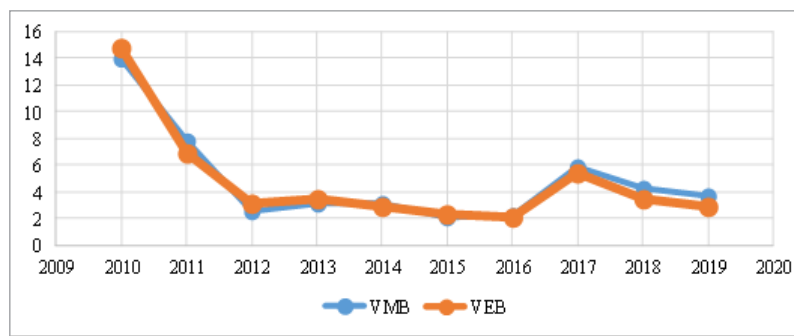
El diferencial de rendimiento entre los bonos de corto plazo a dos años y los de diez años ha llegado hasta los 0.6 puntos base, lo que suscitó una alarma generalizada de posible recesión. La última vez que



Gráficas 1 y 2. Tendencias de mediano plazo (2008 - 2020)



Gráfica 3. Volumen mundial de X y M de bienes (2009-2020)



Fuente: elaboración propia.

ocurrió una reversión de esta naturaleza y magnitud –en que las tasas de interés de corto plazo son mayores que las de largo plazo– fue en junio de 2007 que sirvió como pronóstico de la GR de 2008. El hecho central que preocupa a los mercados financieros es que se ha ampliado la brecha a favor del corto plazo ante la perspectiva de un bajo nivel de crecimiento y contar en el futuro con un menor costo de dinero, lo que

implica un mayor apetito por inversiones de corto plazo típico de un ambiente de pesimismo global.

Para el FMI existe recesión global cuando por varios meses se ven afectados los indicadores del mercado petrolero, los flujos de capital, el dinamismo del comercio internacional y el nivel de desempleo lo cual hace que las economías, especialmente las grandes y más globalizadas, se desaceleren.

Según el FMI, el crecimiento global en 2019 ha sido el más bajo desde la GR y probablemente no rebasará el 2.5% en 2020. Ello es consecuencia de barreras al comercio y de una percepción de negocios negativa generalizada en los países industriales que ha sido impulsada por la debilidad de algunas de las principales economías emergentes como Brasil, India, México y Rusia. El sector manufacturero a nivel global mantiene una tendencia de deterioro y se encuentra en un terreno de contracción al igual que los servicios que también se ralentizan. La demanda por bienes durables, maquinaria y equipo, como por bienes de consumo, se ha retraído lo que ha afectado significativamente la inversión.

La economía de EU aún crece a tasa aceptable con un nivel muy bajo de desempleo, pero la producción industrial cayó a un ritmo de 0.7% en los tres primeros trimestres de 2019. De seguir esta tendencia el impacto sobre la economía mexicana será significativo. La posibilidad de recuperación del sector industrial no es buena dada la incertidumbre que ha creado la administración de Trump aumentando costos y creando volatilidad cambiaria, lo cual ha minado la confianza empresarial que hace que se pospongan inversiones y contrataciones. En 2020, el crecimiento rondará el 2% apoyado en el consumo que representa tres cuartas partes del PIB, aunque también se ha desacelerado no obstante que este sector se encuentra en una condición de fortaleza con los más bajos niveles de deuda en 40 años y una alta tasa de ahorro. Esta tendencia implica que EU se encuentra enredado en una situación de estancamiento secular debido a que los ahorros deseados son mayores que la inversión lo que lleva a que las tasas de interés se mantengan deprimidas. A esta encrucijada contribuye una población envejecida y un lento aumento secular de la productividad.

En Europa la situación se complica, con una ralentización más grave que en EU. El Bundesbank oficializó el riesgo de que Alemania entre en una fase recesiva dado el crecimiento negativo del PIB en los primeros trimestres de 2019 con un muy bajo crecimiento en 2020, lo cual repercute en el resto de los países de la Unión Europea (UE) considerando que el crecimiento conjunto de la zona euro fue apenas de 0.2% en el primer semestre de 2019. El *Brexit* complica la situación con repercusiones significativas para la gobernabilidad en la Unión Europea y posiblemente para la economía global. Ante esta perspectiva de desaceleración el Bundesbank, banco central de Alemania, prepara un estímulo fiscal que impulse el consumo y dinamice la generación de empleo.

En China, la producción industrial ya venía creciendo a su menor ritmo en 17 años; el sector industrial chino experimentó un crecimiento de apenas 4.8% en el primer semestre de 2019, la cifra más baja en 17 años, y las ventas minoristas y la inversión en 7.6 y 5.7% estuvieron por debajo de lo esperado. Para 2020, la estimación de crecimiento para China era de alrededor del 5.6% (la tasa más baja desde el comienzo de las reformas en la década de 1980). Al final y debido a la pandemia, la estimación del Fondo Monetario Internacional (FMI) quedó en 1.9% (*Forbes*, 2021), ello justifica que la preocupación gubernamental está más centrada en el fortalecimiento de la economía interna que en la debilidad de la economía global. En Japón, la situación de lento crecimiento se complicó aún más desde inicios de 2020 ya con el aumento del Impuesto al Valor Agregado (IVA) algunos meses atrás (Ginel, 2020).

El factor más incierto en la economía mundial, sin embargo, lo proporciona el comercio mundial que se desaceleró hasta el 1.4% en 2019 desde el 4% que experimentó en 2018 y que se desplomó (-12.7%) durante la primera mitad de 2020 debido a la contingencia sanitaria global (OMC, 2020). Ahora bien, es innegable la disputa entre EU y China desde 2018 como un factor determinante que ha llevado a una “desaceleración global sincronizada”, según Kristalina Georgieva, directora gerente del FMI. Ella describe la perspectiva mundial como “precaria” luego de que la inversión empresarial cayó desde que Trump

comenzara su guerra comercial. Más delicado para el futuro del comercio mundial es que las reglas que han regido el comercio mundial por décadas ya no funcionan como consecuencia de la nueva lógica comercial que imponen las cadenas globales de valor.

Este panorama implica que los riesgos geopolíticos son los que complementan las vicisitudes económicas globales como consecuencia del nerviosismo de los mercados por el conflicto comercial entre Estados Unidos y China y de la tensión geopolítica que esta confrontación ha generado a nivel global. No obstante que estos dos países llegaron a un acuerdo, la incertidumbre permanece como consecuencia de la irascibilidad que caracteriza la toma de decisiones del presidente de EU. Además, el presidente de EU continúa abriendo frentes con la Eurozona, en lo comercial y tecnológico, con Irán y Corea del Norte en lo militar y con su propio banco central. Además, hay que considerar que los disturbios en Hong Kong constituyen un nuevo reto para el sistema global y que la consumación del Brexit puede llevar a ingobernabilidad en Europa. También hay que considerar el efecto negativo que, sobre el comercio internacional y la economía global, en general, tendrá la crisis emergente por la pandemia del coronavirus (Prasad, 2020).

Todos estos elementos apuntan a una coyuntura internacional muy compleja que poco favorece las proyecciones regionales de América Latina y, en particular, de México para un desempeño económico positivo y para hacer a la región latinoamericana atractiva a la inversión extranjera. La turbulencia global por el enfrentamiento comercial entre Estados Unidos y China ha generado perspectivas poco favorables para las economías en desarrollo.

A estas condiciones coyunturales hay que agregarle los retos de más largo plazo que enfrenta la economía global entre los cuales se encuentran la desglobalización del comercio, la constante baja de población en edad de trabajar en los países industriales, la disminución de la productividad, y el crecimiento del uso de deuda. Estos son factores que ya están afectando el crecimiento y continuarán haciéndolo en el futuro. Más grave es que son fenómenos que están interrelacionados. La reducción de la población en edad de trabajar impone condiciones sobre los costos de la seguridad social y por tanto impone un aumento de la deuda.

Estos movimientos a nivel global afectan directamente a México ya que como economía emergente es un país tomador de precios y la tasa de interés es el precio del dinero en los mercados internacionales. En estos mercados lo menos importante es el nivel absoluto de la tasa de referencia impuesta por los bancos centrales; lo que importa a los especuladores es el diferencial entre las tasas de referencia de diferentes economías (Rozo, 2017). En el caso de México, ello significa el diferencial entre la tasa de referencia determinada por el Banco de México y la tasa de referencia impuesta por el Banco de la Reserva Federal de Estados Unidos. Así, la tasa de referencia de México, de 8.0% se relaciona con la tasa de los Fondos Federales que se encuentra en 2.125% lo que genera una diferencia de 590 puntos base (5.875 puntos porcentuales) que es la ganancia financiera que determina el movimiento del capital especulativo hacia México. La disminución de este diferencial implica el vuelo hacia la seguridad para capitales especulativos estacionados en México con efectos mayores sobre el tipo de cambio.

La política de relajamiento monetario del banco central de EU, que hace que la tasa de Fondos Federales se reduzca, ha hecho que un alto número de países, entre los cuales se encuentran Rusia, Sudáfrica, India, Indonesia, Chile, Corea del Sur, Australia y México, hayan igualmente reducido sus propias tasas. Una reducción de la misma magnitud que la que impone la Junta de la Reserva Federal (FED) de EU hace que el diferencial se mantenga constante lo cual limita movimientos de los capitales especulativos. Sin embargo, estos movimientos de capital siguen latentes ya que continúan vigentes los catalizadores que los promueven como son: 1) cambios en la tasa de referencia del Banco Central de EU; 2) La aprobación o no del Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC) por las autoridades de EU; 3) el futuro desempeño de la economía mexicana; 4) los requerimientos de financiamiento gubernamental que pueden llevar a una mayor apuesta por el peso y los Certificados de la Tesorería de la Federación (CETES) que por activos de la Bolsa Mexicana de Valores.

EU quiere cambiar su relación comercial deficitaria con el mundo particularmente con China su principal contribuyente a este déficit y su principal adversario por el predominio tecnológico en las telecomu-

nicaciones. A este propósito, el presidente Trump impuso aranceles a 300 000 millones de dólares de importaciones provenientes de China y luego amenazó con imponer aranceles adicionales lo que para los chinos constituyó una seria violación a los consensos alcanzados entre los líderes de los dos países, Xi Jinping y Donald Trump, y una “desviación del camino correcto para negociar y resolver sus diferencias”. También ha amenazado Trump con imponer limitaciones a la inversión de cartera de EU en China eliminando a las compañías chinas de las bolsas de valores de EU. En consecuencia, China consideró que debía tomar represalias que se manifestaron en la devaluación del yuan en agosto de 2019. Estas tensiones se agravan por la fuerte desaceleración que sufre la economía china debido a obstáculos estructurales internos de sobreendeudamiento y riesgos financieros. Estas condiciones mantienen y alimentan la posibilidad de una guerra de divisas.

El miedo a la recesión y a las tensiones comerciales entre Estados Unidos y China impulsan la demanda por activos considerados como seguros, como son los bonos gubernamentales, que han crecido por arriba de los 15 billones de dólares, según el Instituto Internacional de Finanzas de Washington. Esto ha significado que se paguen rendimientos negativos principalmente en Europa y Japón, aunque también hay más de 60 mil millones de dólares en bonos corporativos de EU que cotizan con un rendimiento por debajo de cero. Aunque los factores impulsores de las tasas de interés negativas son la demografía y la tecnología. El aumento de la esperanza de vida aumenta el ahorro deseado lo que tiende a reducir la tasa de interés natural, mientras que las nuevas tecnologías ahorran capital y se hacen más baratas por lo tanto reducen la demanda de inversión.

Estas tendencias de desaceleración económica global y las especulaciones sobre el futuro de la política monetaria de varios países, especialmente de Estados Unidos, generó a mediados de 2019 gran volatilidad en el mercado de divisas. La posibilidad de un ciclo bajista de tasas de interés iniciado por Estados Unidos es una realidad cuando más de 50 países han reducido sus tasas de interés. Así, las condiciones de las monedas de economías de la región, especialmente los casos de Argentina y Brasil y el recorte de tasas por el Banxico contribuyeron

a que el peso llegara a 20.11 por dólar en ventanilla. Una apreciación del dólar repercutiría en depreciar la moneda mexicana debido a un menor acarreo de divisas hacia México. Esto podría ocurrir aún si el Banxico mantiene el diferencial de tasas de interés, al considerar los especuladores que los riesgos de colapso son mayores en México.

Hay que tener en cuenta que las autoridades monetarias de EU no se preocupan demasiado por los movimientos en el dólar y dejan que las fuerzas del mercado se impongan o que otros bancos centrales manipulen sus monedas, como lo hacen los bancos centrales de Japón y Suiza. Pero recientemente el pleito para detener el reto chino se orienta hacia una política de dólar barato.

En los últimos años, China se ha convertido en un manipulador de su divisa devaluando su moneda dos veces en 2015 y nuevamente en 2019. Esta última vez no fue una súper devaluación, pero puso a los mercados en estado de pánico al socavar la política de guerra comercial contra EU con un dólar fuerte que pudiera arruinar los planes reeleccionistas de Trump. Un dólar fuerte vuelve las importaciones menos costosas con un impacto deflacionario en la economía estadounidense.

Un dólar más débil sin la intervención de la Reserva Federal es posible si el Departamento del Tesoro hace uso del Fondo de Estabilización de Cambio (FSE) creado bajo la Ley de Reserva de Oro de 1934. Como el FSE es completamente autónomo del Congreso estadounidense y su existencia está fuera del presupuesto y sólo reporta al secretario del Tesoro y al presidente de Estados Unidos se podría usar este fondo para manipular al dólar y castigar a China con un dólar barato. Así, un dólar más barato es la única forma de salir del enigma del crecimiento estadounidense y de la debacle de su deuda lo cual daría un empujón de crecimiento para ayudar a impulsar las perspectivas de reelección de Trump para 2020. Pero si el dólar se hace más barato el peso se hace más caro con consecuencias negativas para la economía. El hecho es que el temor de una recesión ha llevado a una mayor turbulencia en los mercados financieros con una mayor demanda de activos refugio: oro y bonos de EU y la expectativa de una posible guerra de divisas. El resultado de las elecciones en Argentina aumentó las preocupaciones de una recesión mundial por el efecto que han tenido sobre la aversión

al riesgo. La suspensión de pagos de Argentina tras las elecciones de agosto hicieron que los costos de los Credit Default Swaps (CDS) crecieran 75% cuando antes de las elecciones lo hacían al 50% lo cual llevó a que se incrementara la aversión al riesgo en activos latinoamericanos dado que los inversionistas sólo se preocupan por las perspectivas, sin importarles las razones del fracaso del expresidente Macri. Y los consumidores están más preocupados por el crecimiento de la economía que por el éxito de la lucha contra la corrupción. Algo parecido ocurre con los sucesos en Hong Kong, que han elevado la aversión al riesgo a nivel mundial que desató una tormenta perfecta en contra de las monedas y las bolsas de valores de las economías emergentes.

Teóricamente se considera que entre más comercio menos violencia y conflictos armados, y más posibilidades de mejorar la calidad de vida de los habitantes de los países que participan en el intercambio. Pero cuando, por razones de seguridad nacional, se imponen aranceles, embargos, sanciones comerciales y listas negras se pone en entredicho todo el sistema globalizado. Parecería que EU y China están dispuestos a destruir la economía global en la lucha por controlar el comercio global y el futuro del sistema de comunicaciones G5.

En este contexto de lento crecimiento es que ha despertado gran interés un planteamiento teórico que pretenden explicar el curso de la economía global contemporánea. Éste es la “hipótesis del estancamiento secular”, propuesto originalmente por Lawrence Summers en su afán de explicar la existencia de la Gran Recesión que llevó a la existencia de tasas de interés cero o negativas y que aún perduran en la mayor parte de los países desarrollados. Recientemente, Lukasz y Summers (2019) llegan a las siguientes proposiciones: 1) que de 1980 al presente se ha dado una reducción de las tasas de interés de 4 a 0%, pero las preferencias de riesgo no explican lo que pasa ya que los diferenciales en los rendimientos de los activos más riesgosos no han cambiado mucho; 2) esta caída en tasas reales implica una caída equivalente en tasa de interés natural o de equilibrio, la tasa en que coinciden la demanda con la oferta potencial; 3) los gobiernos no generan esta debilidad estructural en la demanda ya que al expandir el gasto social, los déficits y la deuda han elevado las tasas de interés rea-



les de equilibrio a largo plazo y 4) cambios en el sector privado, por sí solos, han generado una caída de más de siete puntos porcentuales en la tasa de interés real de equilibrio. La conclusión a la que llevan estas proposiciones es que la hipótesis de “estancamiento secular” es altamente creíble. Lo que ocurre es que los bancos centrales no crean tasas de interés reales bajas, sino que ofrecen las tasas de interés reales bajas que la economía necesita.

En estas condiciones, cuando el banco central presiona la inflación al alza debido a una demanda agregada estructuralmente débil lo hace alimentando la expansión del crédito bancario y del endeudamiento reduciendo la tasa de interés de referencia. Lo que ha ocurrido con esta política es que ha fracasado en aumentar la inflación, pero ha creado una crisis de deuda que ha sido deflacionaria. Se termina, entonces, con tasas de interés nominal y real más bajas. Este resultado lleva a demostrar que la política monetaria no funciona cuando existe una demanda estructural débil y que, por lo tanto, se requiere echar mano de otras políticas. Se deberá recurrir, principalmente, a la política fiscal.

Al desenvolvimiento de estas tendencias globales hay que agregar las tendencias que ya vienen afectando a la economía mexicana. La más general es que la conexión entre las economías de Estados Unidos y México ya no es la misma que cuando se firmó el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Existe un grado de desconexión que viene agrandándose por varios años durante los cuales la economía de EU crece más que la de México, no obstante que casi la mitad de la economía mexicana es sensible al desempeño de EU. Mientras que las exportaciones no petroleras crecieron 9.5 veces a una tasa anual promedio de 9% y la producción de autos creció cerca de cuatro veces desde 1993 a una tasa promedio anual de 5% y las exportaciones al 7.9%, el crecimiento de la economía apenas alcanzó 2.4% promedio anual. No es sólo que falla la inversión, pública y privada, sino que ha bajado la demanda por lo producido en México y que las exportaciones no jalan la economía como ocurrió en el pasado, como consecuencia del nuevo papel que juegan las CGV.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2019) ha hecho un pronóstico poco alentador sobre la entrada de In-

versión Extranjera Directa (IED) a los países latinoamericanos. Luego de que en 2018 la región recibió 184 MMD, 13.2% más que en 2017 – de los que México obtuvo el 20%–, para este 2019 se prevé una caída en las entradas de IED a la región de hasta el 5%. Este flujo hacia México en 2019 creció apenas 2.5%, luego de haber crecido 15.2% en 2018.

En esta coyuntura global el pesimismo de los inversionistas extranjeros se ve atizado por las decisiones tomadas por la nueva administración de clausurar obras ya en progreso y de cuestionar contratos ya firmados. Al no existir certidumbre se genera mayor desconfianza para la toma de decisiones y se recurre a otras opciones que han hecho que el oro regrese a ser refugio para los inversionistas financieros con un aumento en el precio de 25% en 12 meses, mientras el precio del petróleo se desploma. También está la posibilidad de recurrir a la reinversión de utilidades en lugar de realizar nuevas inversiones. Así, la entrada de IED en el primer semestre de 2019, con datos preliminares, creció 1.5% relativo al mismo período de 2018, lo cual es un incremento minúsculo. Se tuvo una captación neta de 18 102.4 MD resultado de una entrada de 24 063.6 MD y un flujo de salida de 5 961.4 MD. Sin embargo, el 75.6% proviene de reinversión de utilidades, un aumento de 17.5 puntos porcentuales respecto del mismo período de 2018 en tanto que apenas el 23.9% es de nuevas inversiones, un incremento de siete puntos porcentuales.

A esta reducción en inversiones nuevas habría que agregarle la fortaleza que han tomado las CGV, particularmente de Estados Unidos, que responden por la creciente concentración del comercio hacia ese mercado. En el primer semestre de 2019, las exportaciones no petroleras tuvieron un valor de 213.4 MMD, de las cuales las dirigidas a EU crecieron 6.4% a tasa anual mientras al resto del mundo crecieron 2.3% lo cual aumentó el grado de dependencia de Estados Unidos al ser receptor del 81.2% del total exportado. Las ventas automotrices hacia EU crecieron 9.7% mientras al resto del mundo cayeron 8%. Las exportaciones no automotrices subieron 4.7% a EU y bajaron 0.5% hacia el resto del mundo. Estas modificaciones en el destino de las exportaciones mexicanas han sido causadas en buena medida por la guerra comercial entre EU y China, lo que parecería decir que México gana con la disputa EU-China. Simultáneamente, se contradicen las declaracio-

nes de que el comercio exterior mexicano ha estado experimentando una diversificación geográfica.

Esta postura de mayor interdependencia se experimenta igualmente en el mercado petrolero expresada por el desplome del precio del petróleo por la confrontación entre Arabia Saudita y Rusia. Por su parte, la mezcla mexicana el 7 de agosto de 2019 perdió el 6.57% para ubicarse en 47.36 dólares por barril como consecuencia del anuncio de Estados Unidos de que sus inventarios de gasolinas y derivados de petróleo habían aumentado, con lo cual se redujo su demanda en los mercados internacionales.

La volatilidad del tipo de cambio peso-dólar en los últimos años es un indicador de la internacionalización que ha experimentado la moneda mexicana y del uso especulativo que se hace de él. El peso mexicano fue la divisa con mayor ganancia frente al dólar en el primer semestre de 2019, con una apreciación de 7.1% simultáneamente a que el nivel de la tasa de interés de referencia es la más alta de las EE con un valor de 8.25%.

## Conclusiones

El presidente López Obrador ha aceptado que el crecimiento económico es la asignatura pendiente de su administración (Flores, 2019), aunque puede decirse que ésta es una deuda heredada de los gobiernos desde la década de 1980, cuando se abrió la economía a la globalización neoliberal. De entonces a la fecha la tasa promedio anual de crecimiento del PIB apenas ronda el 2.4%, pero para 2019 el crecimiento ha sido nulo y para el 2020 se estima podría caer hasta un 10%. Este es el peor desempeño en diez años a pesar de un entorno externo relativamente positivo en el que EU creció a una tasa de 3.1% y recibió el 82% de las exportaciones mexicanas no petroleras.

La desaceleración del crecimiento parece ser la norma al inicio de todas las administraciones desde que la economía nacional se abrió al exterior en la década de 1980. Varios son los factores que contribuyen a esta ralentización del crecimiento como pueden ser la falta de expe-

riencia de los nuevos directivos, la falta de proyectos ejecutivos para obras de infraestructura, las modificaciones en los programas de gobierno, la incertidumbre de inversionistas sobre las reglas del juego, la toma de decisión sin suficiente evidencia y la incapacidad burocrática para comprender el papel de la inversión privada en procesos de desarrollo. Pero esta situación cambia rápidamente en función de las expectativas que genere el nuevo gobierno por medio de las señales para recuperar la confianza de los inversionistas privados, la aceleración que se le puede dar al gasto público o por medio de un paquete de políticas económicas convincente para los inversionistas. Para la actual administración otras palancas para un despeje más acelerado hubieran sido la pronta ratificación del T-MEC por parte de EU, un aumento de la producción de Petróleos Mexicanos (PEMEX) y hasta la continuidad del aeropuerto de Texcoco, pero ninguna de estas opciones se convirtió en realidad, lo que ha llevado a un estancamiento más por razones internas que por las condiciones globales. Ahora que estas condiciones tienden a empeorar, especialmente como resultado de la pandemia del coronavirus, será más difícil lograr una aceleración de la actividad económica por medio de impulsos que vengan del exterior. Cuando se ha desembocado en una trampa de desconfianza debido a que el gasto social ha ahorcado al gasto de inversión hay que reconocer que la cruzada para erradicar la pobreza no está en regalar dinero, ya que desde la administración de Salinas de Gortari se ha implementado tal estrategia sin mejorar las condiciones de vida de la mayoría.

La historia muestra que en México la inversión pública productiva ha sido un factor que arrastra a la inversión privada por lo cual para lograr su 4T esta administración debe dejar de funcionar en la misma lógica neoliberal, que tanto denuesta López Obrador, de depender de la producción para la exportación. Lo que se requiere es crear inversión que favorezca que los necesitados dejen de tener carencia de servicios públicos como educación, salud, agua, electricidad y hasta Internet para fortalecer el mercado interno y poder hacer realidad el discurso del bienestar de la población. Pero si el pragmatismo se mantiene en cuestiones de comercio exterior, como argumenta Sojo (2019), en-

tonces la premisa propuesta de que “la mejor política externa es la política interior” hará muy felices a los neoliberales y continuaremos supeditados a la sombra de Estados Unidos.

## Referencias.

- AMADOR, J. y S. Cabral. (2016). “Global Value Chains: A Survey Of Drivers And Measures,” *Journal of Economic Surveys*, Wiley Blackwell, vol. 30(2), pp. 278-301, abril.
- ARREGUI, N., S. Elekdag, G. Gelos, R. Lafarguette y D. Seneviratne. (2018). “Can countries manage their financial conditions amid globalization?” Documento de Trabajo 18/15 del Fondo Monetario Internacional, publicado el 24 de enero de 2018. En: <<https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2018/01/24/Can-Countries-Manage-Their-Financial-Conditions-Amid-Globalization-45581>>.
- BALDWIN, R. (2016), *The Great Convergence: Information Technology and the New Globalization*. Harvard University Press.
- BOZ, E., G. Gopinath y M. Plagborg-Møller. (2017), “Global Trade and the Dollar”. Documento de trabajo núm. 23988, noviembre. *National Bureau of Economic Research*.
- CERRUTTI, E., S. Claessens y L. Ravnostki (2017). “Global Liquidity and Cross-Border Banking Flows”. *Economic Policy*. vol. 32 (89), pp. 81-125, 2017 [Documento de trabajo del Fondo Monetario Internacional núm. 14/69].
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA (2019). *La inversión extranjera Directa en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile.
- DE BACKER, K. y D. Flaig. (2017). “The future of global value chains: Business as usual? or “A new normal”? *OECD Science, Technology and Industrial Policy Papers*. núm. 27, OECD Publishing, París
- FLORES, Z. (2019). “AMLO admite que el crecimiento es una asignatura pendiente”, *El Financiero*. 22 agosto 2019, p. 4.
- FORBES (8 de enero de 2021). *Del G20, solo China tuvo crecimiento económico en 2020: Herrera*. Portada | Secc. Economía. Consultado el 8 de junio de

- 2021 en: <<https://www.forbes.com.mx/economia-g20-solo-china-tuvo-crecimiento-economico-en-2020-herrera/>>.
- GINEL, F. H. (20 de febrero de 2020). “Japón entra en peligro de recesión técnica en su peor caída de los últimos seis años”. NEWTRAL (sitio web). Consultado el 8 de junio de 2021 en: <<https://www.newtral.es/japon-economia-pib-recesion-tecnica/20200220/>>.
- GOLDBERG, L. y C. Tille. (2008). “Macroeconomic interdependence and the international role of the dollar”. Documento de trabajo núm. 13820. *National Bureau of Economic Research*.
- GOPINATH, G. (2015). “The International Price System”. *Federal Reserve Bank of Kansas City*. Jackson Hole Symposium, agosto.
- KALEMLI-OZCAN, S., E. Papaioannou y J. L. Peydró (2013). “Financial Regulation, Financial Globalization, and the Synchronization of Economic Activity”. *Journal of Finance, American Finance Association*. vol. 68(3).
- LUKASZ, R. y L. H. Summers. (2019). “On secular stagnation in the industrialized world”. Documento de trabajo núm. 26198, agosto. *National Bureau of Economic Research*.
- OCDE. (1998). *Open Markets Matter. The Benefits of Trade and Investment Liberalization*. París, 1998.
- \_\_\_\_\_. (2018). “Policy challenges from closer international trade and financial integration: dealing with economic shocks and spillovers”. *OECD Economic Outlook*, vol. 2018 núm. 1, cap. 2, pp. 49-92 (DOI: <[https://doi.org/10.1787/eco\\_outlook-v2018](https://doi.org/10.1787/eco_outlook-v2018)>).
- OMC (18 diciembre 2020). *El volumen del comercio mundial aumenta en el tercer trimestre después de la crisis provocada por la COVID-19*. Sitio web de la Organización Mundial del Comercio. Portada | Noticias | Estadística del comercio internacional. Consultado el 8 de junio de 2021 en: <[https://www.wto.org/spanish/news\\_s/news20\\_s/stat\\_18dec20\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/news_s/news20_s/stat_18dec20_s.htm)>.
- PRASAD, E. S. (2020). “Will the coronavirus cause a recession? *The New York Times*. 15 de febrero. En: <[https://www.nytimes.com/2020/02/15/opinion/china-economy-coronavirus.html?utm\\_campaign=Brookings%20Brief&utm\\_source=hs\\_email&utm\\_medium=email&utm\\_content=83547953](https://www.nytimes.com/2020/02/15/opinion/china-economy-coronavirus.html?utm_campaign=Brookings%20Brief&utm_source=hs_email&utm_medium=email&utm_content=83547953)>.

- REY, H. (2015). "Dilemma not Trilemma: The Global Financial Cycle and Monetary Policy Independence". Documento de trabajo núm. 21162. *National Bureau of Economic Research*. Cambridge, Mass.
- ROZO, C. A. (2016) "Las economías emergentes y el cambio de gravedad de la economía mundial", en Vidal, G. *La economía mundial y los procesos de integración y regionalización*. Universidad Autónoma Metropolitana-Porrúa, México, pp.119-142.
- \_\_\_\_\_. (2017). *Capital Especulativo y blindaje financiero en México*. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP), Cámara de Diputados/ LXIII Legislatura / Universidad Autónoma Metropolitana- Xochimilco.
- \_\_\_\_\_. (2020). "Globalización, Cadenas Globales de Valor y Desarrollo Económico". Universidad de Santiago de Compostela. Departamento de Economía Aplicada. Grupo de Investigación ICEDE. *Working Paper Series* núm. 27, enero (<<http://www.usc.es/icede/papers>>) (<[https://www.usc.gal/export9/sites/webinstitucional/gl/investigacion/grupos/icede/descargas/WP\\_27.Carlos.Rozo.pdf](https://www.usc.gal/export9/sites/webinstitucional/gl/investigacion/grupos/icede/descargas/WP_27.Carlos.Rozo.pdf)>).
- SOJO GARZA, E. (2008). "Siete coordenadas para entender las políticas públicas del presidente". *El Financiero*. 21 de marzo de 2019, p. 8.

## **Sostenibilidad, presupuesto público y transferencias federales. La peligrosa decisión contemporánea de la política económica del gobierno mexicano**

Roberto M. Constantino Toto

México es un país de contrastes. Convergen en él, elementos presumibles de las contribuciones de México al mundo y de sus legados; junto con episodios oscuros, torpes y vergonzosos que también pueden ser una lección de lo que no es deseable que suceda. Uno de estos últimos es, sin duda, la desigualdad estructural de la población que se manifiesta mediante profundas asimetrías distributivas. Es un país de contrastes en el que coexisten polos de actividad de clase mundial –lo que sea que eso quiera decir– con rezagos en materia de bienestar sólo presentes en las sociedades más atrasadas del mundo. Sí, un país de y con profundos contrastes, en el que existen marcos jurídicos sofisticados que en la práctica parecen de poca utilidad, salvo cuando se requieren.

Es aquella desigualdad entre sus ciudadanos, dibujada por los reportajes en los que unos aparecen en las listas de las grandes fortunas del mundo y otros en las estadísticas de sobrevivencia con apenas un dólar al día, la que sirve de contexto para darle sentido al momento social por el que atraviesa la República: la posible transición en el Estado entre una idea de certeza que no acaba de morir y es por muchos añorable a otra idea diferente que no acaba de nacer, no parece estar completa y es por muchos criticable. Un tiempo en el que no parece existir un pun-



to medio: o se prefiere la idea de país previa o se prefiere la nueva sin concesión. Pero a veces así se construye el discurso del mundo público.

A pesar de lo delicado del momento por el que atraviesa la República, sí es posible imaginarse la construcción de un país en el que las instituciones efectivamente reduzcan la incertidumbre y el riesgo sistémico sin que ello signifique excluir a nadie o de la que alguien pueda obtener ventajas indebidas; un país en el que un gobierno lo sea efectivamente para todos y no sólo de quienes pueden obtener rentas al amparo de la discrecionalidad. Un Estado en el que el ejercicio de las libertades y los derechos no sean sinónimo de egoísmo y falta de solidaridad o de un anacrónico conservadurismo. Sí, es posible no aceptar la totalidad de lo previo y al mismo tiempo demandar nuevas formas de funcionamiento sin tener que aceptar la totalidad de lo nuevo.

En el contexto de un proceso de transición difícil y friccionante mediado por un debate político polarizado, parece que atender los asuntos de la sostenibilidad del desarrollo en el que se combinan de diferente manera y a diferente nivel elementos de la estructura ecosistémica y la presencia de la naturaleza, el patrón de aprovechamiento del patrimonio natural en la promoción del bienestar material de la sociedad y los efectos que ello provoca al nivel ecosistémico, social y económico; es para muchos un tema frívolo y secundario. No lo es. A menos que hubiera ocurrido un proceso de desmaterialización y desvinculación entre el mundo natural y el social del que no nos hubieran alertado, en el que los procesos fisiológicos y metabólicos no dependieran más de las condiciones naturales y tampoco la producción de los alimentos, la producción de energía y los insumos que predominantemente se emplean en el proceso de industrialización de satisfactores. Pero igualmente los patrones de distribución de los beneficios derivados de la propiedad o posesión de los recursos que se transforman. Abordar los asuntos de la sostenibilidad del desarrollo y su deseable durabilidad no es un asunto menor, ni tampoco secundario. A menos que fuera posible el cambio del régimen de Estado sin alterar la relación de la sociedad con la naturaleza, cuestión que no se puede atender mediante una consulta a través de la pregunta “¿Quiere usted que cambie el Estado mexicano pero que no cambie la forma en la que se utiliza la naturaleza y que al mismo

tiempo se reduzcan los inconvenientes efectos de su deterioro?” Si eso fuera posible ¿entonces para qué cambiamos?

## **Introducción**

Este texto tiene como objetivo abordar la relación entre la sostenibilidad, la conformación del presupuesto público federal y el esquema de transferencias desde la federación a los estados de la República para cumplir con objetivos en materia de medio ambiente. Se plantea que el diseño institucional de las finanzas públicas mexicanas, junto con el proceso en la formulación de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación bajo el sello de la administración del presidente López Obrador implica, en materia de asuntos de la naturaleza, un riesgo inminente de aumento de la presión sobre el delicado estado que guardan los acervos del patrimonio natural y las funciones ecosistémicas, lo cual se traduciría eventualmente en afectaciones a los sistemas hidrológicos, los mecanismos edafológicos y alteraciones biológicas que comprometerían algunos de los principales objetivos de la extensa agenda social del gobierno federal.

Las regularidades empíricas compiladas al nivel internacional son indicativas de la importancia que tiene en el desempeño ambiental de una sociedad la disponibilidad suficiente de recursos del presupuesto público para cumplir eficazmente con sus tareas en tal ámbito. Cuestión que reitera un hecho que a veces se olvida: el gobierno es importante.

La existencia de proyectos productivos que, como los energéticos o los de infraestructura regional, encabeza el actual Ejecutivo Federal exhiben una idea de desarrollo que implica en la práctica una ampliación en la frontera de aprovechamiento de recursos naturales sin que sea evidente el mecanismo de compensación o mitigación que le acompañaría. Cuestión que desde luego no es del todo diferente de la ocurrida en gobiernos previos provenientes de diferentes partidos políticos. No es que el aprovechamiento de la naturaleza o el diseño de nuevos mecanismos distributivos sean incorrectos, siempre que se tenga claro el

propósito y los destinatarios. Pero la falta de un dispositivo que modere los impactos y conduzca a la sociedad a un nivel superior respecto del momento en que se comienza a intervenir genera dudas en torno de su viabilidad.

El proceso de transición que propone la actual administración federal mexicana ha implicado la reorientación programática y presupuestal que, por la vía de los hechos, se manifiesta en la agenda gubernamental de los asuntos naturales y del medio ambiente como una estrategia de austeridad, misma que es compatible con las corrientes del pensamiento económico conservador, lo cual constituye una contradicción difícil de resolver.

El resultado de lo anterior es un debilitamiento de las exiguas capacidades de gestión en materia de asuntos de la naturaleza que recaen constitucionalmente en los estados de la federación y los municipios. Con lo cual, el escenario de profundización crónica de los desequilibrios naturales se podría agudizar, afectándose con ello la condición de bienestar colectivo. Cuestión enteramente conflictiva con el objetivo de promover el bienestar de los menos afortunados socialmente. ¿En qué radica lo peligroso? En el hecho de que se auspicie una cultura de la gestión pública que relegue aún más la importancia de los asuntos ambientales y ecológicos y que debilite una institucionalidad que le costó un gran esfuerzo construir al país.

### **Algunos trazos sobre el gobierno, el desarrollo y la naturaleza**

Las decisiones que en materia de política económica toma un gobierno son esenciales para la comprensión del rumbo que se perfila para una sociedad. En la medida en que a través de éstas se delinear y se definen tanto el sentido como la profundidad de la acción pública mediante los procesos de planeación y jerarquización de los temas gubernamentalmente tratables; la programación de acciones para la intervención y su armonización correspondiente vía los procesos presupuestarios, los cuales, más allá de las declaraciones mediáticas o discursivas, revelan las preferencias y proclividades de quienes encabezan un gobierno.

Imaginemos por un momento una situación en la que quien encabeza un gobierno declara su compromiso profundo con una causa social cualquiera, misma que no ha sido considerada de ninguna manera en el proceso de asignación presupuestaria a pesar de encontrarse señalada en documentos de planeación. En la práctica, y en el mejor de los casos, tal causa sólo sería un asunto en el cual un gobierno deliberadamente elige no intervenir activamente, que es otra forma de acción pública.

En términos de la acción gubernamental y de su significado social, el cómo se decide recaudar los montos de recursos necesarios para garantizar el cumplimiento de una agenda de atención, catalisis y eventual solución de un conjunto diverso de asuntos públicos es tan importante como la formulación de la estrategia de gasto, misma que permite distinguir la importancia de los asuntos, su urgencia o la mayor disponibilidad de conocimientos para abordar algún asunto de la vida colectiva que merece ser corregido o potenciado, según sea el caso.

John Kenneth Galbraith sugirió, subrayando cierto pragmatismo ciudadano, que una vez que se instala un gobierno en el ejercicio del poder público no pareciera importante la forma en la que se deciden resolver un conjunto de asuntos problemáticos, siempre y cuando efectivamente éste muestre resultados de una intervención eficaz (Galbraith, 1981). Sin embargo, debido a las secuelas que deja a lo largo del tiempo la presencia de un estilo de gobierno mediante la transformación institucional al rediseñar los marcos jurídicos, al modificar el sistema de estímulos y recompensas que inevitablemente se alteran como parte de la derrama de los beneficios y los costos atribuibles a la presencia de una acción gubernamental, a los patrones de recaudación tributaria, a las trayectorias de formación del ingreso público con base en la deuda contratada, así como los beneficiarios directos de los programas de la intervención gubernamental, se consolida paulatinamente una cultura de la estabilidad y la previsibilidad en relación con la acción pública que puede resultar rentable para algunos agentes sociales.

Si los actores sociales fuesen simétricos en cuanto al ejercicio de derechos, libertades y obligaciones que el Estado garantiza constitucionalmente, podría tener cabida el planteamiento de Galbraith. Pero, en sociedades asimétricas, segmentadas y con una capacidad de interven-

ción restringida debido una limitada capacidad para la formación del ingreso público con base en las fuentes primarias, resulta de la mayor importancia no sólo responder qué es lo que hará un gobierno, sino cómo y con qué. Sin duda, no es un asunto de naturaleza contable.

El ámbito de reflexión acerca de la emergencia de un Estado, sus procesos de adaptación y cómo se construye una relación interactiva con sus constituyentes a través de la presencia y las características del gobierno, no es un tema reciente auspiciado por los procesos de transformación internacional contemporáneos. Es más bien un ámbito de estudio y especulación clásico que ha formado parte de las agendas y las ideas de la Filosofía Política, la Economía, la Sociología, la Antropología y la Historia, sólo por señalar un conjunto de campos del conocimiento en los que el análisis y la caracterización del Estado, lo gubernamental y lo público han sido esenciales en su propia construcción.

Un buen ejemplo de lo anterior, lo constituye el tratamiento que dio Adam Smith en *La Riqueza de las Naciones* al problema del funcionamiento del gobierno y la consolidación de las cuentas públicas correspondientes para promover una acción de gobierno eficaz. El riesgo de acudir a una referencia como la de Smith que, por las dimensiones de esta obra, es quizá poco leída, pero paradójicamente, y por la misma razón, siempre citada, es que se provoque una idea inadecuada del sentido de la argumentación. A pesar de ello, la idea es que, en el contexto de la emergencia del Estado occidental en el capitalismo, ya se vislumbraba desde entonces que el funcionamiento de una sociedad requería de un dispositivo socialmente construido que permitiera mantener la estabilidad y promoviera la prosperidad con base en el aumento de la riqueza, es decir, darle viabilidad al funcionamiento de la sociedad. En la obra de Smith se encuentran dos hechos que resultan altamente contemporáneos: el primero de ellos, la importancia y las características del proceso de formación o la captación de los recursos públicos que emplearía un gobierno para su movilización, mismo al que se refiriera Carlos Tello en *La Economía política de las finanzas públicas: México 1917-2014* como uno impecablemente lógico y articulado en el contexto del siglo XVIII (Tello, 2014). El segundo, asociado a la transición entre un régimen antiguo y otro promovido por la efervescencia de la

producción masiva derivada de los impactos de la Revolución Industrial –la que daría pie en su momento a las promesas incumplidas del capitalismo–, a la “moderación” en la formación de los fondos públicos y su utilización. Smith no le llamó austeridad, pero de eso se trataba.

Claramente la interpretación económica del Estado y del funcionamiento del gobierno ha avanzado y se ha adaptado a las nuevas circunstancias históricas, se ha diversificado y ha generado profundos debates sobre la base de poner en tensión algunos de los mitos fundacionales de dicha interpretación. La controversia en relación con el primero de los dos fenómenos citados que desarrolla Smith –el proceso mediante el cual la sociedad destina recursos para el funcionamiento del gobierno– es relativamente limitada. Veamos, en la versión de Smith la presencia del gobierno es importante, más en algunos casos que otros, pero importante. Y para que cumpla adecuadamente con la atención de los asuntos que le corresponden traza un proceso en el que la inteligencia gubernamental ejecuta una secuencia de fases: diagnostica la situación pública, selecciona asuntos sobre los cuales intervenir, revisa las opciones de atención posibles, costea dichas posibilidades de atención, elabora un presupuesto. Con base en el presupuesto correspondiente para el que se han seleccionado las opciones de atención que corrigen o reducen la incidencia negativa de la presencia de una diversidad de asuntos, solicita la autorización para obtener los fondos correspondientes, los cuales podrán provenir de alguna de las fuentes tributarias –ya desde entonces se discutía la pertinencia del tipo de impuestos a colectar, vía directa o indirecta– o bien del fondeo mediante deuda.

El segundo de los aspectos reseñados, a diferencia del primero, ha resultado más problemático. La transición, en el caso de la sociedad británica que le toca atestiguar a Smith, de un Estado aristocrático a otro de naturaleza capitalista predispone una interpretación de la construcción del tesoro público en el que la tributación generalizada debe ser fácil de obtener y estable, no caprichosa o inesperada. Pero más importante que ello, el fondeo de los recursos públicos por las vías tributarias, la deuda o la devaluación del dinero fiduciario, repercute en la distracción de los recursos que los sectores productivos destinan a la

promoción de crecimiento de la riqueza, de manera que, casi de forma inevitable, la prescripción no puede ser otra que la de distraer la menor cantidad de recursos del proceso de creación de la riqueza y usarlos de manera que valgan la pena.

Desde luego, con base en las interpretaciones más contemporáneas como la que deriva de las aportaciones de Keynes, se supera analíticamente la restricción de la presencia aparentemente inocua del gobierno en el proceso de creación de riqueza, ya que también la creación de las condiciones adecuadas para la acumulación de capital se vuelve un factor determinante de tal proceso, no sólo en términos del ambiente jurídico e institucional propicio, sino con base en la creación o apertura de oportunidades lideradas ocasionalmente por la inversión que ejecuta el gobierno (Harris, 2013). De modo que, no necesariamente el incremento de la tributación redundará en una reducción de capacidades para el crecimiento económico de una sociedad. El uso que se dé a esos recursos se torna esencial.

Más allá de las cuestiones implicadas en las interpretaciones contemporáneas del significado y sentido de la acción pública mediante los procesos de planeación, programación y presupuestación, que evidentemente son importantes; interesa resaltar que aún en el proceso planteado por Smith, la versión de la acción pública puede resumirse en “cómo fondar lo suficiente al gobierno para que se haga lo necesario”. Cuestión que frente a contextos en los que se interpreta el proceso periódico de la formación de las finanzas públicas como un despojo porque se les quita a los creadores de riqueza recursos para aumentar la prosperidad, la travesía de la formación del erario acaba por reducirse, no sin la solemnidad que corresponde a dichos actos, a que “el gobierno haga lo que pueda con los fondos a su alcance”. Con lo cual se reduce la capacidad de movilización gubernamental y se limita también su capacidad para la producción de bienes públicos que son socialmente deseables. Lo cual se convierte en una lección con secuelas sociales importantes: lo barato sale caro. Pero que más allá de eso, ante la reducida capacidad de ofrecer solución evidente a los problemas públicos originada por condiciones financieras inadecuadas, alimenta una cultura de la crítica a la ineficacia gubernamental difícil de remontar.

Hacer gobierno, tomar decisiones en materia gubernamental, no es fácil. Aún bajo condiciones en las que se dispone del mejor contexto para desempeñar tales funciones, existe una dimensión de complejidad inherente al desempeño de los encargos del ejercicio del poder, caracterizar los fenómenos sociales, valorar los precursores tanto internos como externos de la dinámica de los fenómenos que se convierten en objeto de la atención institucional, jerarquizar las preferencias, armonizar las estrategias, definir las metas y los objetivos de la intervención a diferentes niveles, monitorear el desempeño, verificar la ejecución, valorar el efecto de la intervención. No es fácil. Menos aún en el contexto de entidades que no son monolíticas y homogéneas, las jerarquías de asuntos en los que se decide intervenir no se transmiten administrativamente a los responsables de la ejecución de las políticas, ni todos se mueven en el mismo sentido porque el de las decisiones del gobierno no es un ámbito de perfecta racionalidad desapasionada. Tampoco lo es en un contexto de heterogeneidad social creciente. Ha-Joon Chang lo ha resumido correctamente: no hay recetas institucionales (Chang, 2006).

A la complejidad inherente en el funcionamiento de un gobierno para definir los problemas, para interpretar las realidades y convertirlas en dispositivos de acción, más en el sentido de construir una hipótesis cuyo resultado sólo será bueno o malo, pero no verdadero o falso; debe sumarse, como parte del ambiente que cotidianamente se puede confrontar, la idea del funcionamiento gubernamental austero. La referencia que ofrece el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española para la austeridad es la definición de una conducta personal que se aplica al uso estricto y escrupuloso en el aprovechamiento de los recursos. Definición que desde luego no es indeseable como conducta entre aquellos que tienen la responsabilidad de tomar decisiones en el ámbito del erario. Sin embargo, la austeridad como fenómeno que adjetiva la acción en términos de la política económica y la definición de un gobierno tiene una connotación diferente a la de la conducta individual que reseña la Real Academia en su diccionario.

La noción de austeridad en la política económica y en la definición del estilo de un gobierno tiene una raíz en la prescripción que elabora



Adam Smith y a la que denomina “parsimonia”. Claramente, Smith tuvo como contexto la transición entre el Estado monárquico, absolutista o ilustrado, al capitalista. Pero esa sugerencia en Smith se independizó hasta convertirse en una categoría que normaría la conducta de gobiernos después de la segunda mitad del siglo XX bajo un conveniente sello de falsa antonimia, porque en términos de la conducta individual, en efecto, los antónimos son el desorden y el dispendio, pero su extrapolación al ámbito público y del gobierno es incorrecta aunque conveniente, porque se refiere al hecho de evitar aumentos tributarios o limitar la formación del ingreso fiscal para atender los problemas del orden público.

La crisis internacional de principios del siglo XXI ha reavivado las controversias acerca del origen de la idea de “austeridad” en la definición de un gobierno, su presencia y sus secuelas en materia de bienestar (Blyth, 2013) (Rao, 2015). Casi de manera inevitable, los procesos históricos del último siglo atravesarían y moldearían los tipos de Estado que emergerían de la segunda posguerra. Los cuales también fueron escenario de la Guerra Fría.

La idea política de austeridad tuvo, y tiene, resabios de las controversias entre el liberalismo y el estatismo, con raíces profundas cuyo análisis escapa a los límites de este documento. Pero cuya traducción maniquea supone que un fortalecimiento del papel de los gobiernos en la sociedad implica una reducción de libertades y un deficiente desempeño en materia de acumulación. Algunos de los ecos contemporáneos de aquellos orígenes nos llegan en términos de la falsa dicotomía entre mercados o Estados como vehículo de la organización del esfuerzo colectivo.

Un elemento importante por destacar es que la idea pública de la austeridad adquirió una dimensión central en la definición de una cultura del minimalismo gubernamental, con implicaciones más allá de la mera afectación sobre la capacidad de operación de los gobiernos y su potencial de producción de bienes públicos: en términos sociales, tiene manifestaciones en una creciente dificultad para garantizar a sus constituyentes el acceso al ejercicio de los derechos y las libertades que acompañaron la emergencia del Estado moderno después de la Segunda Guerra Mundial, e igualmente con afectaciones sobre la capacidad para

hacer cumplir las respectivas obligaciones. El resultado de ello inevitablemente es una profundización en la de por sí amplia brecha social de la desigualdad. No sólo la relativa al ingreso disponible de la población, ésa es posiblemente menos problemática que las otras disparidades.

No existen muchas rutas por las que se pueda arribar a una condición de austeridad del Estado, aunque todas son intencionales. Una, la más simple y directa, es la que deriva de un proceso deliberado de autocontención de los espacios gubernamentales y de restricciones en la formación del erario y el crédito público por convicción ideológica. Tal es el caso de escenarios que se corresponden con propuestas de formaciones de gobiernos políticamente conservadores. Otra es la renuncia al aumento de los ingresos fiscales sin variaciones de los programas de la agenda del gobierno cuya compensación transcurre con base en reasignaciones de montos presupuestarios, lo cual en la práctica implica la reducción sistemática de la capacidad de operación en ciertos ámbitos de la agenda gubernamental. En un sentido, un programa sin presupuesto suficiente o por arriba del mínimo indispensable sólo es un acto demagógico, con efectos más allá de lo contable, porque su publicitación sólo pasará a incrementar la leyenda negra de la inoperancia gubernamental para atender los problemas públicos.

Ha sido ampliamente estudiado el ámbito de las responsabilidades o acciones de un gobierno desde diferentes perspectivas. Una particularmente útil para referirse a las implicaciones de los procesos o los contextos de austeridad sobre la capacidad de intervención de un gobierno es la que recrea Douglas North en *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*. North reivindica la importancia del gobierno en la sociedad y en el proceso de construcción de la arquitectura institucional requerida para el funcionamiento de aquélla. Además, establece un catálogo de elementos que contribuyen al cumplimiento de la reducción de los costos de transacción en las interacciones sociales, cuya emergencia se debe: al desarrollo de comportamientos estratégicos depredadores entre los agentes privados; al efecto que provoca la presencia del tiempo en los procesos de intercambio social; así como la disponibilidad de información imperfecta y asimétrica acerca de la ocurrencia de los fenómenos que nos circundan (North, 1990).

Bajo tal escenario, una forma de interpretar la relevancia del gobierno en el proceso de estabilización y catálisis del desempeño social con base en la reducción de la incidencia que provocan las fallas de los mercados, consiste en conducir un conjunto de funciones esenciales como: los de la medición (y por lo tanto, mejorar la calidad de la información disponible para la toma de decisiones), la normalización y la armonización de los marcos regulatorios, el monitoreo del desempeño colectivo, la instrumentación de los incentivos positivos y negativos para inhibir las conductas depredadoras, así como la corrección de desempeño mediante la intervención y la aplicación de la ley. Tales, en mayor o menor medida, son las funciones primarias que resultan afectadas ante condiciones de austeridad.

Para el caso de México, el arribo de una nueva administración federal con una mayoría electoral nunca vista antes pudo haber sugerido que cualquier iniciativa por dismantelar un régimen que a lo largo de los años provocó paulatinamente que más de la mitad de la población del país enfrentara alguna o varias de las condiciones de pobreza con las que se clasifica contemporáneamente tal condición (patrimonial, de capacidades o alimentaria), sería fácil. Claramente ha sido y continúa siendo una ilusión.

Se puede entender que con un afán de diferenciación respecto de los gobiernos federales previos se elaborara una agenda transformadora. En la que se fortaleciera la presencia gubernamental en la sociedad, con base en una propuesta compensatoria en materia social que implicase una reasignación para aumentar el ingreso disponible mediante transferencias; con una reorientación a partir del nuevo papel de la inversión pública para reducir los costos para la inversión privada y que detonara su derrama; con una nueva definición de los problemas públicos y de la ciudadanía sobre la base de considerar que aquéllos no son malos por naturaleza, sino buenos esencialmente; con una idea de la erradicación de un régimen de privilegios al amparo del poder público y de corrupción. Una agenda que en el papel no parece inadecuada.

Sin embargo, los temas de una agenda de forma aislada o sólo su enunciación no son en sí mismos suficientes para constituir un programa de desarrollo que distinga a un gobierno. En la construcción de

una visión de desarrollo no basta con enunciar lo que no es. Requiere establecer las condiciones de lo que sí es o puede ser y estructura de forma armonizada los diferentes niveles de la política, construye jerarquías de intervención y vincula sus efectos. El campo de los estudios del desarrollo ha sido prolífico y aunque pareció haber reducido su presencia durante la época en la que predominó casi exclusivamente la idea del bienestar social con base en el funcionamiento de los mercados, ha cobrado un nuevo impulso a partir de las críticas acerca de la profundización de la desigualdad y la pobreza como saldos del desempeño económico capitalista a nivel mundial.

La idea del desarrollo es amplia y tiene diversas ramificaciones, algunas de ellas vale la pena resaltar brevemente. En el proceso de evolución de la noción del desarrollo han emergido diferentes corrientes, mismas que a diferencia de sus aportaciones primigenias, consideran a éste como una acción deliberada dirigida a promover el bienestar colectivo de una manera diferente a la prescripción que establece que el problema social del bienestar se resuelve sólo con base en el crecimiento económico y los aumentos del ingreso disponible de los agentes. El desarrollo como proceso social, incorpora la idea de que crecer es importante y que la formación del ingreso de los agentes es necesaria en una economía de mercado; sin embargo, también se considera que la forma de promover ese aumento cuantitativo en las condiciones materiales de una sociedad es tan importante como la distribución de los beneficios que derivan de ello. Es quizá en el segundo aspecto que se indica previamente en el que se diferencia la idea de desarrollo respecto de las prescripciones ortodoxas en las que se basa el bienestar sólo en relación con el crecimiento. Definir las formas que permitan ese crecimiento o la creación de riqueza con base en el cumplimiento o la atención de condiciones cualitativas tales como la salvaguarda de las funciones ecosistémicas, el sostenimiento de la diversidad biológica, la garantía de fortalecer el acceso al ejercicio de los derechos y las obligaciones ciudadanas, el establecimiento de mínimos aceptables de bienestar que son socialmente reivindicados, el respeto y la preservación de las prácticas culturales en un ambiente de diversidad, el sostenimiento de las condiciones para la ampliación de las capaci-

dades de los agentes sociales, el aumento de la resiliencia entre grupos socialmente vulnerables; sólo por indicar algunos de los asuntos que configuran parte de la definición contemporánea de la idea de ciudadanía y que constituyen parte de los elementos cualitativos de la forma en la que una sociedad se moviliza en el proceso de generación del bienestar material.

En un sentido, en la idea de desarrollo se contempla el bienestar a partir de la prosperidad que se construye con base en la relación entre la ciudadanía y el Estado y no únicamente entre los agentes y el mercado. Desde luego, eso no quiere decir que el segundo tipo de relación carezca de sentido e importancia (Frank, 2016). Una próspera condición en la relación ciudadanos y Estado tendría una manifestación evidentemente positiva en el circuito de la relación de agentes y mercado. Lo contrario, no necesariamente ocurre.

La forma en la que una sociedad decide organizar su esfuerzo en el marco de un contexto institucional para generar riqueza y prosperidad tiene implicaciones en la manera en la que promueve el tipo de relación que se establece con el ambiente natural que le circunda. No sólo debido a las características de los patrones tecnológicos que determinan la transformación de la naturaleza mediante la forma de insumos, pero también debido a esa transformación, mediante la modificación de las capacidades ecosistémicas, algunas de las cuales transcurren de forma inmediata y otras resultan acumulativas en el largo plazo. También resultan importantes en el tipo de relación naturaleza-sociedad, los patrones de distribución de la riqueza que definen las trayectorias de consumo y de la inevitable utilización de las funciones de vertedero del ambiente natural.

Por supuesto, la elección de la ruta para la generación de la riqueza no es un acto enteramente discrecional. Depende también no sólo de la arquitectura institucional, pero de las condiciones que ofrece la naturaleza para su transformación. Un círculo continuo de interacción y ajustes en el que ocasionalmente se requiere ordenar el aprovechamiento y la transformación, pero también promover la recuperación de las funciones ecosistémicas que permitan condiciones aptas para llevar a cabo ese proceso de forma recurrente.

Lo anterior pone en perspectiva un hecho: el estilo de desarrollo que se elige en una sociedad requiere que se acompañe la decisión con los medios suficientes para evitar el deterioro de las condiciones naturales que forman parte de las funciones del bienestar colectivo, bien sea mediante la transformación de los insumos que provee la naturaleza o bien mediante la utilización de las funciones ecosistémicas en general. Varios cientos de años antes, John Stuart Mill ya alertaba en su ensayo *Sobre la Naturaleza*, acerca de las implicaciones devastadoras de un decaimiento o degradación del patrimonio natural no sólo por la pérdida de sus funciones estéticas, entre otras; pero sobre todo por su efecto sobre la capacidad productiva de la sociedad y la existencia de un estado estacionario que representaría eventualmente la incapacidad de la naturaleza para dar soporte a las funciones económicas.

### **Los indicios entre la sostenibilidad del desarrollo y el gasto público**

El diseño de una estrategia de desarrollo que cumpla simultáneamente con condiciones técnico-económicas que hagan viable los procesos productivos; con restricciones de deseabilidad socio-culturales por sus derramas de beneficios y en los límites de las capacidades físico-ecosistémicas que pueden albergar el funcionamiento social; haría que dicha estrategia no sólo fuera deseable pero además durable. Ello demanda a las sociedades un proceso de organización y el desarrollo de una arquitectura institucional que sea capaz de contener un catálogo de actividades amplias y diversas, entre las que destacan: la mejor comprensión de los procesos de la naturaleza en su interacción con la sociedad, la identificación de las prácticas de aprovechamiento y sus implicaciones sobre la estabilidad de los bienes naturales, el diseño de normas para estabilizar el comportamiento de los actores sociales en los procesos de transformación y aprovechamiento de la naturaleza, valorar periódicamente si el flujo de beneficios obtenidos es proporcionalmente significativo en relación con los costos de la transformación, monitorear que los procesos de la interacción social se lleven a cabo

en los límites de lo considerado ecosistémicamente seguro, intervenciones correctivas que eviten la aceleración de la pérdida de porciones del patrimonio natural en sus diversas modalidades, y la imputación de sanciones y las reparaciones correspondientes a aquellos actores sociales que incumplan con las normas y leyes, sólo por señalar algún conjunto de rutinas que, por su naturaleza definida fuera del mercado, les convierten inevitablemente en bienes públicos esenciales.

El sostenimiento de una estrategia de desarrollo y su durabilidad a lo largo del tiempo requiere de inversiones sociales que permitan un mejor conocimiento de los intercambios en la relación sociedad-naturaleza, monitoree la conveniencia de estabilizar las funciones de transformación y distribución tanto de beneficios como de los costos de ésta y que sea capaz de desarrollar instrumentos para persuadir a los actores sociales de evitar la degradación del patrimonio natural y, eventualmente, intervenir para mitigar o corregir posibles deterioros. Por la envergadura de las tareas a desempeñar, tales funciones sólo pueden ser ejecutadas por los gobiernos, mismas que inevitablemente requieren del acompañamiento social organizado.

Se ha señalado previamente la importancia social y política que reviste el proceso de formación de las cuentas públicas –los ingresos y los gastos–, porque revela la intención de un gobierno por delinear el tipo de relación que pretende construir con la sociedad. En particular, la estructuración del gasto con base en el presupuesto de egresos define la intencionalidad, al establecer la jerarquía de los asuntos a tratar a partir de los montos de recursos ejecutables y la forma de llevarlos a cabo a partir de los proyectos específicos. Claramente, la suficiencia o no de los recursos previstos en el presupuesto de egresos tendrá implicaciones en la producción de los bienes públicos esenciales que son precisos de producir.

Al respecto, vale la pena señalar un hecho que resulta importante. El que un patrón de desempeño económico y, junto con éste, los correspondientes al del aprovechamiento de los bienes naturales y la derrama de sus beneficios económicos al nivel social haya sido duradero no quiere decir que sea sostenible o siquiera socialmente deseable.

Que el desarrollo sea sostenible implica que la dirección que toma una sociedad deliberadamente –y con ella el gobierno– promueva que tanto el desempeño económico, ecosistémico y social se mantengan dentro de límites que no dañen las capacidades productivas para la creación de la riqueza, que no destruyan las capacidades de soporte de la naturaleza y que no vulneren las condiciones del bienestar social. Se entiende, desde luego, que la transición hacia formas de desempeño sostenible no ocurre de manera automática e instantánea, son procesos de cambio y adaptación que se construyen a lo largo del tiempo y en muy diferentes niveles. De forma que, si se dispone de condiciones adecuadas para promover dicha transición, la ruta de desempeño se podrá adaptar paulatinamente. Evidentemente la idea de lo sustentable requiere de un proceso de coordinación y armonización, la tan aludida transversalidad, que crea condiciones propicias para la promoción de dicho cambio. La falta de tal coordinación al nivel gubernamental puede provocar que algunos de los tres ámbitos antes señalados puedan convertirse en un lastre para el cumplimiento de los objetivos de la sustentabilidad. De esta forma, en lo que resta de este documento la referencia a la sostenibilidad del desarrollo se hace a partir de la caracterización de la sustentabilidad ambiental.

Estamos acostumbrados a percibir la historia como una colección de viejos temas sin contemporaneidad alguna, bueno con excepción de los discursos oficiales. Sin embargo, contrariamente a la creencia de algunos, ocasionalmente los hechos de la historia son más cercanos de lo que imaginamos a pesar de la distancia en el tiempo. Uno de estos casos es el que se refiere a los temas relacionados con los asuntos de la naturaleza en México, para bien y para mal.

Que los asuntos de la naturaleza son importantes en el transcurso de la evolución social de México, ni duda cabe (Delgado, 2008). Existen abundantes ejemplos en los que la naturaleza albergada en el país, tanto como su degradación paulatina, han sido objeto de señalamientos y debates. Algunos casos que ilustran esto son: los alegatos acerca de la riqueza proverbial de la naturaleza, de Francisco Xavier Clavijero –en el período novohispano–; los debates que en la prensa escrita de fines del siglo XIX tuvieron personajes como Zarco y el Nigromante a pro-



pósito de la crisis ambiental derivada de los procesos de deforestación en el Valle de México; los envidiables programas de la Sociedad Botánica de México de fines del XIX o las contribuciones que personajes como Lucas Alamán –en su momento dirigente del partido conservador–, Leopoldo Río de la Loza o Miguel Ángel de Quevedo realizaron al respecto.

Cuando me refiero a la cercanía de algunos procesos históricos, desde luego no pienso en que los nombres de algunos actores como los señalados se les hayan dado a algunas calles en el país, me refiero a la trascendencia de sus aportaciones. En el caso de Clavijero, más allá de las implicaciones que pudo tener su argumento en la construcción de un nacionalismo criollo, explorado por Cosío Villegas y tratado por Pedro Salmerón, tiene una influencia significativa en la construcción del mito de la abundancia natural en la geografía mexicana. Cuestión que, más allá de lo pintoresco que pudiera tener la idea, permitió la construcción de una cultura en relación con el uso que podría darse a la naturaleza. Esto debido a que si la naturaleza era abundante, entonces, podrían utilizarse de forma poco precavida dichos recursos o bien postergarse algunas decisiones en las que tuviera que participar un gobierno, al fin que había mucho. Claramente, en las postrimerías del siglo XIX algunos de los informes presidenciales de Porfirio Díaz señalan la presencia de una crisis ambiental asociada con la deforestación, pero por el tono del debate en la prensa, poco se había logrado hacer para contenerla.

El otro ejemplo que parece pertinente resaltar es el de la participación del ingeniero Miguel Ángel de Quevedo en la construcción institucional de la política ambiental de país. Durante la gestión del presidente Cárdenas, fue invitado a colaborar con el gobierno federal –a pesar de que algunos biógrafos del ingeniero De Quevedo, como Urquiza (2018), lo definen como un hombre público con vínculos con el porfirismo– para desarrollar una estrategia gubernamental que evitara la degradación de los recursos forestales, tal y como había ocurrido en Michoacán y de la que pudo dar testimonio el general Cárdenas cuando fue gobernador, debido al uso de la madera por las demandas energéticas de los ferrocarriles. El caso es que con el

antecedente del Dust Bowl ocurrido en los Estados Unidos no hacía mucho, se sabía de los efectos de la degradación de los suelos y su efecto en la disponibilidad de agua (Simonian, 1999). Con la participación del ingeniero De Quevedo y la disponibilidad del general Cárdenas se inició el primer esfuerzo institucional de alto nivel para que el gobierno federal mexicano atendiera los asuntos públicos de la degradación de los recursos con la creación del Servicio Forestal Mexicano, esfuerzo que languideció en su momento porque los objetivos de una estrategia de preservación de los recursos resultaban contradictorios con el correspondiente al del desarrollo contenido en el aliento de la producción primaria mediante los ejidos, que, después de la profunda recesión enfrentada por el país debido a la crisis del 29, tenía prioridad.

La idea estaba sembrada en la sociedad mexicana. La naturaleza era importante. Sin embargo, sobrevendría la Segunda Guerra Mundial y México se integró en este proceso que demandaría de una estrategia de aprovechamiento de los recursos naturales, diferente a los objetivos de la conservación de los bienes de la naturaleza, con fines energéticos y para absorber una parte de la nueva demanda mundial que implicaba la guerra. Al final de ésta, el nuevo orden mundial que de ahí emergió, para dar pie a la Guerra Fría, se resume perfectamente en el mensaje que el presidente Roosevelt envió para dar la bienvenida a las delegaciones al encuentro de Bretton Woods el 1 de julio de 1944:

Aun cuando la guerra de liberación se encuentra en un momento crítico, resulta muy adecuado que los representantes de los hombres libres se reúnan para aconsejarse mutuamente y perfilar el mundo que vamos a conseguir ganando la guerra.

El programa que se disponen a discutir es... tan sólo una fase de los acuerdos que deben llevarse a cabo entre las naciones para garantizar un mundo en orden y armonía. Sin embargo, es una fase absolutamente crucial, que afecta a hombres y mujeres corrientes de todo el mundo, puesto que atañe al asentamiento de las bases sobre las que todos ellos podrán intercambiar unos con otros las riquezas naturales de la tierra y los productos de su propia industria e ingenio (Steil, 2016).

De esta manera, se sellaría una parte de la historia institucional de los recursos naturales en México. La ampliación de las fronteras de producción y del aprovechamiento de las funciones ecosistémicas que sobrevendría después, por encima de los límites homeostáticos de la naturaleza, tuvieron diferentes manifestaciones largamente documentadas en el país. Algunas de índole local, en el Valle de México, fueron: la subsidencia ocasionada por la sobreexplotación de los recursos hídricos subterráneos; el efecto de la contaminación atmosférica por partículas suspendidas asociada con los procesos de erosión del suelo y la incapacidad para la infiltración en la cuenca desecada del Lago de Texcoco; sólo por señalar algunos ejemplos que aún perduran en la memoria de la población. El saldo de todo ello, una creciente incidencia de asuntos de salud pública –y desde luego reducciones en la calidad de vida de la población– debido a la afectación de las funciones de la naturaleza. La década de los setenta es una en la que comienza a construirse nuevamente una iniciativa institucional en materia de asuntos de la naturaleza a nivel federal. Este nuevo comienzo se hizo desde una definición diferente a la que previamente se había ensayado para enfatizar los vínculos de la naturaleza con la salud pública.

Vertiginosamente los asuntos de la ecología, el medio ambiente y los vínculos bidireccionales que se establecían con la sociedad comenzaron a tratarse de manera más activa a nivel nacional. A ello contribuyeron, sin lugar a dudas, los paulatinos avances en el conocimiento científico y tecnológico que alertaban sobre el adelgazamiento de la capa de ozono y el efecto potencial de la acumulación de gases de efecto invernadero sobre la civilización humana. Esto se manifestó primero con la Conferencia Mundial de Meteorología de las Naciones Unidas y el alertamiento de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en voz de Raúl Prébisch, acerca de los efectos nocivos sobre el funcionamiento económico regional ante el calentamiento global (Prébisch, 1980) y, posteriormente, con la difusión del Informe de la Comisión Brundtland y su mensaje sobre la sustentabilidad, las conclusiones del Club de Roma sobre los límites del crecimiento y la Conferencia de Río. Una época que marcaría sin

punto de retorno el reconocimiento internacional de la importancia y la conveniencia del uso precautorio de la naturaleza.

Durante el último tercio del siglo xx México desarrolló una estructura institucional de forma sistemática destinada al estudio y a la atención de los problemas relacionados tanto con el deterioro de los ecosistemas como con las funciones ecológicas que dan soporte al desarrollo material de la sociedad. Al mismo tiempo, se instrumentó una política ambiental y de recursos naturales con intervenciones de diferente nivel que implicaron desde la creación de los marcos jurídicos correspondientes, la infraestructura defensiva tales como plantas de tratamiento de agua residual y las instalaciones especializadas para los residuos sólidos; la preventiva, con base en un sistema de áreas protegidas; hasta un mecanismo para la verificación y la sanción de las conductas ambientalmente degradantes. Lo cierto es que las dimensiones de los desequilibrios ecológicos y ambientales que se fueron acumulando a lo largo de varias décadas de procesos de transformación económica fueron, y continúan siendo, relativamente difíciles de contener y corregir. En algunos casos con mayor éxito que en otros. La idea de la importancia de la naturaleza en la vida cotidiana de las personas había llegado para quedarse y moldearía en lo sucesivo tanto el discurso como las instituciones.

En poco tiempo, durante la nueva época de la política ambiental y de los recursos naturales que se inauguraría en la década de los setenta, los asuntos de la naturaleza habían pasado de ser un tema operativo de la salud pública, a otro de asentamientos humanos, a otro del desarrollo urbano durante los ochenta y que, con la promulgación de la Ley General del Equilibrio Ecológico y el paulatino diseño de entidades especializadas tales como la Comisión Nacional del Agua, la Comisión Nacional para el Conocimiento de la Biodiversidad, el Instituto Nacional de Ecología, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas y la Comisión Nacional Forestal, facilitarían la transición para que en lo institucional finalmente los asuntos del medio ambiente y la naturaleza adquirieran, por sí mismos, un rango de secretaría de Estado con la creación de la Secretaría de Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP), misma que se distinguiría porque la definición de los temas de la

relación naturaleza-sociedad se plantearon como problemas del desarrollo sustentable y del bienestar.

Los ajustes posteriores que sobrevendrían al nivel institucional y que darían forma a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) implicaron un cambio en la interpretación de los asuntos ambientales y ecológicos en la agenda gubernamental, en los que deben destacarse algunos fenómenos como la creciente importancia de una cultura ciudadana en relación con los asuntos naturales, cuya importancia adicional se vio reforzada en su momento por los acuerdos internacionales que México suscribió como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el Convenio para la Conservación de la Biodiversidad o el Acuerdo de París en materia de cambio climático, sólo por citar algunos.

Al nivel internacional, México está considerado un país en el que se han presentado en el pasado avances en materia de conservación de los acervos de bienes de la naturaleza, del fortalecimiento de la resiliencia de las funciones ecosistémicas y del desarrollo de prácticas de aprovechamiento sostenibles tanto en los ámbitos comunitarios rurales, los ambientes urbanos, así como en los circuitos productivos. Desde luego, no ha sido ni un recorrido fácil ni libre de sobresaltos, en el que todo lo previsto se cumplió de manera libre de fricciones. Por supuesto que no. A pesar de lo cual, la edificación de una sociedad interesada y sensible a las implicaciones del deterioro de la naturaleza, juntamente con la disponibilidad de los agentes gubernamentales para actuar activamente en el fortalecimiento de una agenda gubernamental en materia de asuntos ecosistémicos y ambientales, permitió el desarrollo de una arquitectura institucional a nivel nacional que incluyó, por supuesto, el nivel federal así como los niveles de gobierno estatales y municipales. Lo cual es sin duda el factor clave que explica el proceso de evolución de la sociedad mexicana en la transición hacia funcionamientos sustentables que pueden dimensionarse en sus comparaciones internacionales.

Para evitar la poco edificante práctica de analizar lo público desde “otros datos”, cuyas fuentes suelen no conocerse, en materia de gestión pública de la relación naturaleza-sociedad que exhibe el país parece adecuado emplear información internacional con base en el Índice de

Desempeño Ambiental (IDA o EPI, por sus siglas en inglés), desarrollado y administrado desde la Universidad de Yale.

Con base en esa metodología, se forman índices compuestos de la evolución de un país en diversos ámbitos que definen la relación de una sociedad con la naturaleza tales como: la contaminación atmosférica, el deterioro de los suelos, las características de los acervos forestales, el desarrollo de prácticas productivas, la disponibilidad de agua y su distribución poblacional, entre otro conjunto de factores.

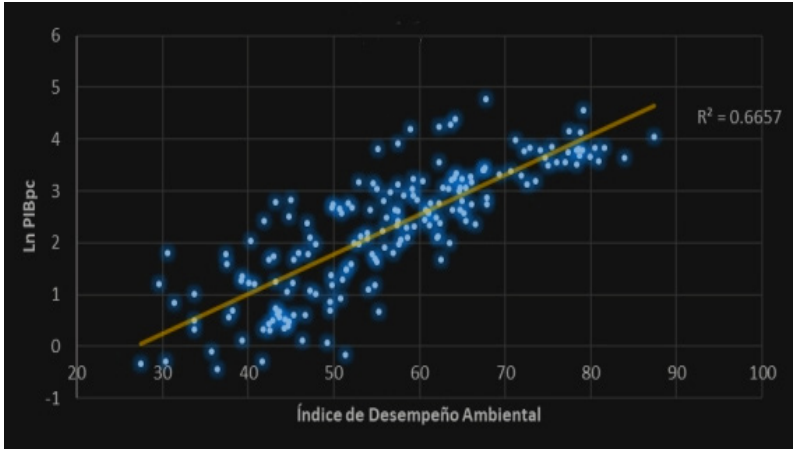
Con la ventaja de que dicho índice es comparable a lo largo del tiempo consigo mismo y permite la comparación con otros países, otras regiones del mundo y otros grupos de países. Uno de los primeros aspectos a resaltar proveniente de la base de datos antes citada es la regularidad empírica que se observa entre el proceso de crecimiento económico y el sostenimiento en condiciones adecuadas del patrimonio natural.

La Gráfica 1 se refiere al efecto que sobre el crecimiento económico tiene la disponibilidad de recursos naturales en buen estado. De acuerdo con el modelo semilogarítmico elaborado, una mejora en las condiciones que guardan los acervos de patrimonio natural repercute de manera positiva sobre el crecimiento económico. Desde luego, no todo proceso de generación de la riqueza es socialmente deseable.

La evidencia compilada para el conjunto de los 180 países incluidos como parte del reporte de desempeño ambiental, aporta indicios que se resumen en la Gráfica 1. Éstos indican que existe una relación positiva entre el estado de los acervos de bienes naturales que se emplean productivamente y el desempeño económico correspondiente, medido tomando como referente el producto per cápita.

La idea detrás de ello es que en la medida en que una sociedad pueda llevar a cabo inversiones para preservar y mantener un balance adecuado en la calidad de los bienes naturales, ello se convierte en un incentivo para un desempeño económico sostenible, debido a que se reducen los costos de la inversión para adecuar los insumos productivos para el cumplimiento de normas sanitarias, entre otras. Además, los montos destinados a la creación de la infraestructura pública correspondiente y su mantenimiento son también un factor que alienta la actividad económica vía el desarrollo de actividades laborales especializadas.

Gráfica 1. Los esfuerzos de gestión sobre la naturaleza y su efecto en el desempeño económico (2018)



Fuente: elaboración propia con datos del IDA (2018) y la base de datos del Banco Mundial.

El punto verdaderamente importante para destacar es que, contrariamente a la idea generalizada de que el cumplimiento de condiciones institucionales ecosistémicas o ambientales específicas son un desincentivo para el crecimiento económico que no se puede permitir una sociedad en la que no abundan los recursos, la evidencia compilada apunta a la existencia de una relación positiva. Es decir, invertir en la naturaleza también puede ser un buen negocio para la sociedad. Desde luego, el coeficiente de determinación que se anexa a la gráfica nos recuerda que en el proceso de crecimiento económico existen otros determinantes además del estado que guardan los acervos de bienes naturales, pero ello escapa por completo a la exploración de este documento.

El IDA publicado en 2018 aporta indicios acerca de que México ha desarrollado una estrategia cuya trayectoria revela un proceso de acumulación de capacidades en materia de gestión de los bienes de la naturaleza, que se muestran como esfuerzos pertinentes para la contención, la mitigación o la eventual corrección de diversos tipos de desequilibrios

ambientales y sobre el patrimonio natural. Un esfuerzo que coloca a México en una condición de haber logrado avances positivos en la dirección de la sustentabilidad y formar parte del 30% de los países, de una muestra de 180 en total, con un mejor desempeño en este ámbito.

La edición del IDA publicada en 2020, y con la información correspondiente a los años 2018 y 2019 según el caso, pone en perspectiva que los avances de México a pesar de estar en la dirección correcta distan de aquéllos que exhiben el conjunto de sociedades desarrolladas en las que se disponen de condiciones presupuestarias, institucionales, de asimetrías sociales, de recursos humanos y tecnológicos más adecuadas para el cumplimiento eficaz de las tareas de gobierno en dicha materia. A pesar de lo cual, los esfuerzos del país revelan un avance positivo de acuerdo con el índice en cuestión.

A nivel regional, México muestra un desempeño ambiental entre los tres primeros en el subcontinente. Lo cual contextualiza el tamaño del esfuerzo que ha llevado a cabo el país, porque en la comparación con otros países de la región con dimensiones económicas similares posee una mejor posición en materia ambiental. A pesar de lo cual, también se muestra una reducción relativa de la velocidad de cambio en asuntos ambientales, lo cual hace entendible que otros países de la región con menor escala económica muestren una mejor posición que México.

Difícilmente podría considerarse de manera seria que todos y cada uno de los ámbitos que integran la amplia agenda gubernamental y pública de asuntos ecosistémicos y ambientales de un país tuvieran un mismo nivel de atención y la misma efectividad en su tratamiento. Desde luego que no. Una parte de los resultados dependen del conocimiento existente para abordar las complejidades que forman parte de la manera en la que se manifiestan algunos desequilibrios en la naturaleza; las implicaciones sociales relacionadas con el aprovechamiento de algunos recursos; los montos requeridos para efectuar las inversiones en infraestructura que son importantes llevar a cabo, sólo por señalar algunas de las restricciones que con frecuencia suelen encontrarse afectando la eficacia gubernamental.

No obstante, la versión más reciente del IDA muestra que México tiene capacidades sobresalientes a nivel mundial en la gestión de algunos



ámbitos ambientales y ecológicos. En otros casos tiene capacidades adecuadas, mientras que en otro conjunto se precisa de un esfuerzo mayor al considerar las dimensiones del país. Entre los primeros, destacan aquellos que se relacionan con la vitalidad de los ecosistemas, tales como: la gestión de la biodiversidad y los hábitats, la gestión de las estrategias asociadas con el cambio climático, las estrategias en relación con la emisión de contaminantes, la gestión de residuos y en materia de la gestión del agua. En el caso de aquellos asuntos en los que México posee capacidades cercanas a las fronteras tanto a nivel regional como mundial, destacan sobre todo los aspectos de la salud ambiental, aunque también algunos elementos de la vitalidad de los ecosistemas. Tales son los asuntos de la potabilización y el aseguramiento de la calidad del agua; los recursos pesqueros y la gestión agrícola. El otro conjunto de asuntos en los que México tendría que llevar a cabo esfuerzos adicionales con base en la existencia de fronteras regionales y mundiales son: los de la gestión de la calidad del aire; la gestión de los metales pesados y la de los servicios ecosistémicos. Todo lo señalado tiene un objetivo: resaltar que la creación de competencias y conocimientos es un proceso que, al igual que el entramado institucional requerido, implica la formación de los recursos humanos, que no es un proceso inmediato y que se precisan de las condiciones adecuadas para llevar a cabo las funciones que se encomiendan a un gobierno. Debe subrayarse, para no generar una interpretación incorrecta, que la idea del desarrollo de capacidades implica que se está en posibilidades de atender la presencia de un problema que puede tener diferentes definiciones y no que un resultado particular pueda ser conveniente<sup>1</sup>. La destrucción de las capacidades no se recupera rápidamente.

<sup>1</sup> El desarrollo de conocimientos y capacidades para abordar los problemas del mundo público quiere decir que se poseen saberes y opciones para tratar los problemas, y no necesariamente que la respuesta particular que se elabora en un caso sea políticamente conveniente. Un ejemplo es la gestión hídrica en grandes áreas urbanas. México tiene capacidades para su gestión y se conocen diferentes enfoques para abordarla: la gestión de la oferta, la de la demanda, los arreglos basados en la idea de la nueva cultura del agua, entre otros. Que la solución institucional se base en la creciente extracción de agua subterránea descartando opciones como el aprovechamiento de agua de lluvia, no quiere decir que no se sepa cómo incorporar otras opciones, sino que la estructura política define la gestión de los recursos con base en metas y objetivos, con las restricciones presupuestales que se tienen.

Gráfica 2. La asignación presupuestaria a los asuntos ambientales en el largo plazo (1925-2010)

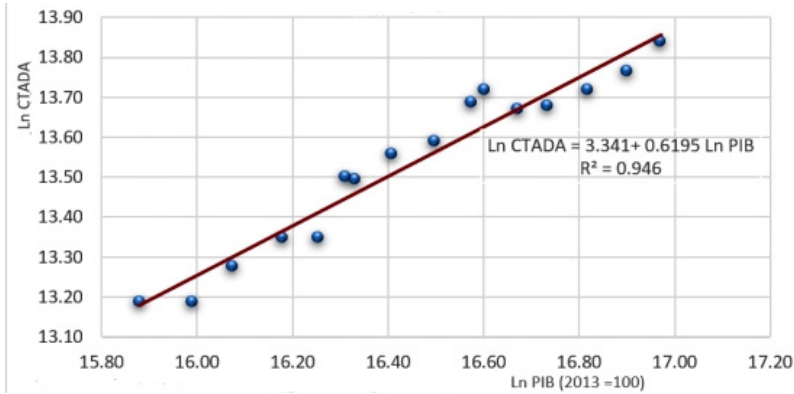


Fuente: elaboración propia con datos del INEGI, varios años

Un indicador de la importancia que tiene para una sociedad el estado que guardan los acervos de bienes de la naturaleza y, por lo tanto, que facilite las acciones de catálisis para darle durabilidad a los procesos económicos correspondientes, es la proporción de los recursos públicos destinados a las acciones defensivas en materia ambiental.

Una revisión de la manera en la que en el largo plazo se han asignado recursos públicos para la atención de los asuntos de la naturaleza en México, muestra que éstos nunca han sido abundantes. En su momento permitieron el desarrollo de la arquitectura institucional que requería el país para no comprometer las condiciones materiales de un eventual proceso de crecimiento económico. Pero conforme se fueron ensanchando las actividades de la política ambiental y ecológica, paradójicamente, se han reducido los recursos disponibles para atender tal agenda. Durante la irrupción de procesos de crisis económica esto fue entendible. Después no. Una revisión de la proporción del presupuesto destinado, en general, a la atención de los asuntos ambientales y ecológicos en México en el largo plazo se puede observar en la Gráfica 2. El presupuesto para tales tareas de la agenda gubernamental recibió un impulso significativo en un período en el que dichos asuntos fueron crecientemente importantes entre los tomadores de decisiones.

Gráfica 3. Estimación del impacto del crecimiento sobre los costos de agotamiento y degradación

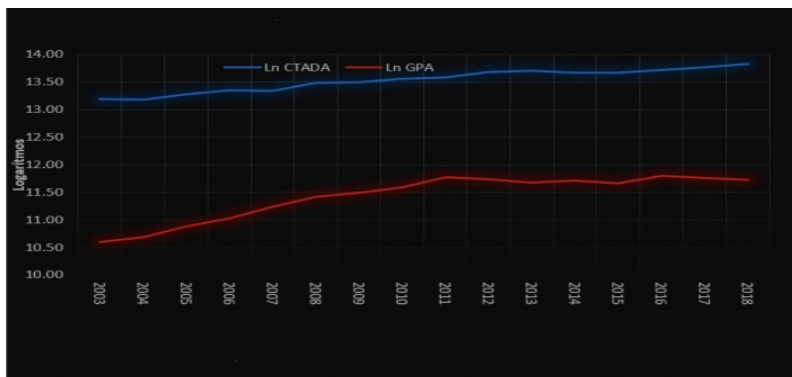


Fuente: elaboración propia con datos del INEGI, varios años.

La dinámica económica del país implica un flujo de transformación de bienes de la naturaleza y del aprovechamiento de algunas funciones ecosistémicas, cuya utilización se manifiesta mediante la alteración de sus estados. En algunas ocasiones, tales cambios pueden mostrarse como trayectorias de agotamiento o también de degradación, según el tipo de recurso de que se trate. En tal caso, ante un escenario en el que los bienes de la naturaleza son complementarios y no sustitutivos de los bienes económicos manufacturados, se precisa destinar recursos para mitigar o corregir los desbalances. La Gráfica 3 muestra la estimación de la elasticidad del crecimiento económico sobre la evolución de los costos totales de agotamiento y degradación. Debido a la evidencia que ello supone, se precisa que los gastos en protección ambiental permitan reducir la incidencia de los desequilibrios en el ámbito natural.

A pesar del señalamiento anterior que implicaría una actitud gubernamental y social precavida, la brecha entre los costos imputados al aprovechamiento económico y social de la naturaleza en relación con los gastos defensivos, se amplía. La evidencia apunta a que tal comportamiento se debe al estancamiento de estos últimos tal y como se puede observar en la Gráfica 4.

Gráfica 4. Dinámica de los costos de agotamiento y degradación y los gastos en protección ambiental

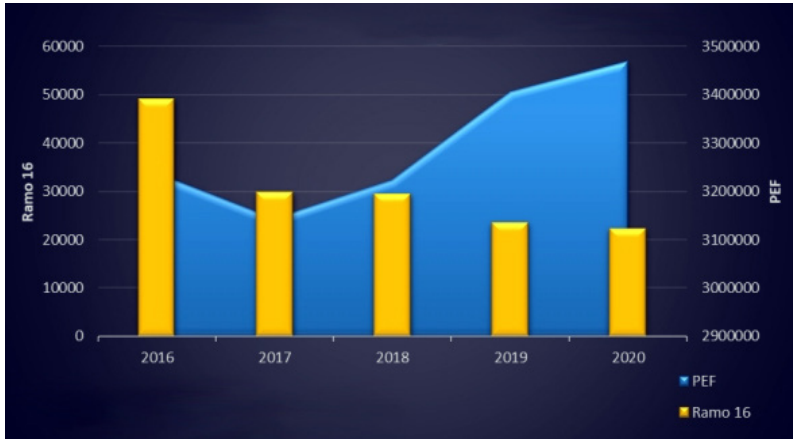


Fuente: elaboración propia con datos del INEGI, SCNEE, varios años.

El aumento de la brecha antes señalada sólo puede ser indicativo de un proceso de profundización de los desequilibrios acumulativos sobre el sistema natural, en el que la capacidad para la contención de las manifestaciones que comprometen el bienestar colectivo es baja. Todavía más, en el fondo se exhibe parcialmente un rasgo estructural de la economía mexicana, en el que el desempeño productivo se sostiene en parte por la ampliación de las fronteras sobre los bienes naturales. La trayectoria en la que la velocidad de los gastos defensivos fue superior a la de los costos se modificó a partir de 2011, y frente a las crisis de salud pública derivada de la COVID 19 y la económica subyacente, no parece que sea un proceso que los tomadores de decisión consideren revertir.

El estancamiento de los gastos defensivos en materia ambiental en México no es un hecho aislado. El gasto público en materia ambiental y de recursos naturales tiene como fuentes predominantes el Ramo administrativo 16, de medio ambiente y de recursos naturales, algunos fondos de los correspondientes a los Ramos 28 y 33 de participaciones federales y transferencias a los órdenes de gobierno subnacionales, además de los correspondientes a los fideicomisos especializados como los que han permitido el trabajo de la Comisión Nacional para

Gráfica 5. Presupuesto de Egresos de la Federación y Ramo 16 (2013=100)



Fuente: elaboración propia con datos de la SHCP, el PEF, varios años.

el Conocimiento de la Biodiversidad (CONABIO), el Fondo Ambiental Metropolitano o el relacionado con el cambio climático.

En el contexto de una estrategia federal contemporánea de presupuestación que descansa sobre la base de un discurso de combate a la corrupción y la erradicación de privilegios, las regularidades empíricas que se pueden compilar apuntan a que las reducciones de fondos para el sector ambiental en los presupuestos que le han correspondido elaborar a la actual administración se deben o bien a una extendida corrupción, de la que no se ha informado a la sociedad, o a una interpretación de los asuntos de la naturaleza a los que se otorga poca relevancia. Lo más probable parece lo segundo, ante lo cual no se distingue el actual gobierno en nada respecto de sus antecesores. La Gráfica 5 muestra que, mientras el presupuesto federal crece en términos reales, se ha profundizado la crónica austeridad del sector ambiental.

Para presentar conjuntamente la dinámica del presupuesto total y la del dedicado al medio ambiente— ante la diferencia de magnitudes—, se ha elegido hacerlo mediante un gráfico con dos ejes verticales, uno para cada tipo de presupuesto. Claramente se puede observar en la Gráfica 5 que la asignación de recursos para el sector ambiental es el resultado de

Gráfica 6. Presupuesto total SEMARNAT Ramo 16 (201-2020) (2013=100)



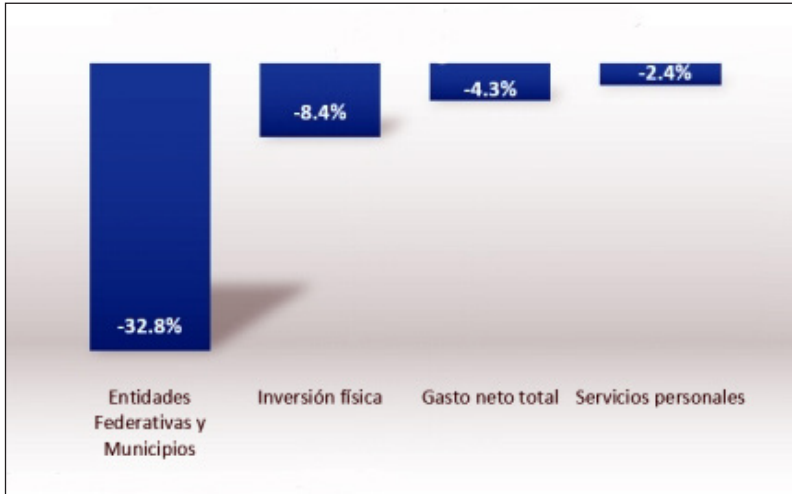
Fuente: elaboración propia con datos de la SHCP, el PEF, varios años.

un diseño de política económica deliberado, que paradójicamente acerca la producción de los bienes públicos respectivos al mercado.

La evidencia que se puede integrar con base en el Presupuesto de Egresos de la Federación durante las últimas dos décadas (Gráfica 6) muestra que existe una tendencia estable a la reducción de los fondos destinados al tratamiento de los asuntos del patrimonio natural mediante el Ramo 16, desde el 2015. De hecho, el presupuesto establecido para 2020 fue 55.3% inferior al promedio de las últimas dos décadas.

El contexto actual de la presupuestación federal en la gestión ambiental y de recursos naturales es uno de reducción constante desde el año 2015, hasta colocarlo en el 2020 como el más bajo en lo que va del siglo XXI. En las circunstancias económicas en las que esto sucede no hay evidencia suficiente de procesos de desacoplamiento del sistema productivo respecto de los bienes de la naturaleza, en una escala de tal magnitud que pudiese considerarse que se ha reducido la tasa de degradación de los bienes de la naturaleza o los servicios ecosistémicos por unidad de producto generado. Más bien, al contrario, la evidencia relativa a los costos totales por agotamiento o degradación ambiental han mantenido una tendencia creciente a lo largo del mismo período.

Gráfica 7. Ramo 16:  
Reducciones por tipo de gasto seleccionado (2019-2020)

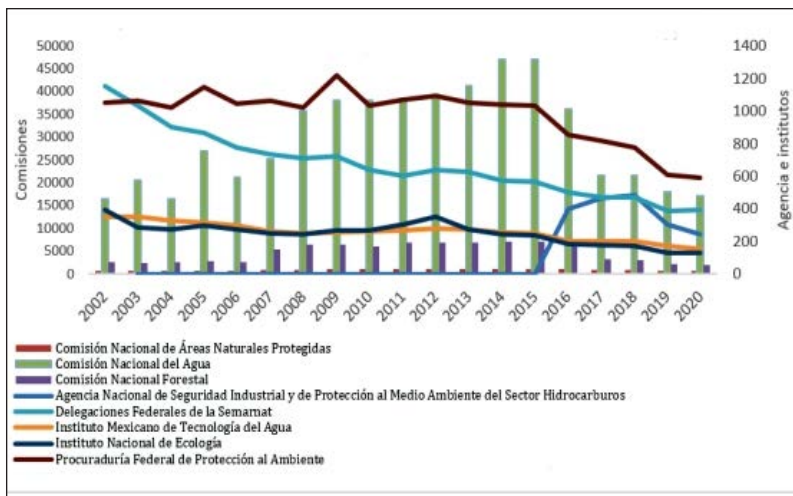


Fuente: elaboración propia con datos de la SHCP, el PEF, varios años.

La manera en la que se ha estructurado el presupuesto federal y la forma particular como ha evolucionado el Ramo 16, implica claras afectaciones en la capacidad de operación e instrumentación de la política ambiental y ecológica del país, pero también potencialmente en su cobertura geográfica. Si vemos los montos del gasto programable del ramo, correspondientes a los ejercicios 2019 y 2020, la principal reducción sucede en las previsiones destinadas a estados y municipios.

El presupuesto global del Ramo 16 en el 2020 se redujo respecto del año previo, de la misma manera como ocurrió durante 2019. La disminución presupuestaria correspondiente no sólo es un asunto contable. La Gráfica 7 revela algunas de sus manifestaciones. Ahorros presupuestarios con impactos en el gasto neto total del sector, la disminución en el empleo de personal, en la capacidad para financiar infraestructura en materia ambiental; además de una merma en la capacidad para llevar a cabo una acción de intervención pública de manera coordinada con los gobiernos subnacionales, tal y como

Gráfica 8. Ramo 16, presupuesto por comisiones, institutos, agencia y delegaciones. 2013=100.



Fuente: elaboración propia con datos de la SHCP, el PEF, varios años.

manda la Constitución y la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

Desde luego, el efecto de las reducciones presupuestarias en el Ramo 16 afecta todos los ámbitos de competencia institucional asociados con la política ambiental y ecológica. Lo anterior se puede documentar en la Gráfica 8 para la cual se han tenido que emplear dos diferentes tipos de eje, debido a las diferencias de magnitud en los presupuestos correspondientes. En el eje izquierdo se consignan los montos de presupuesto correspondientes a las comisiones adscritas al sector ambiental (del agua, forestal y de áreas naturales protegidas), mientras que en el eje vertical derecho se agrupan los presupuestos de los institutos (nacional de ecología, de tecnología del agua), las delegaciones federales y el correspondiente a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA). La tendencia a la reducción de la importancia presupuestal del sector ha sido generalizada, aún en el caso de la gestión de la política hídrica en la que se concentra la mayor proporción del presupuesto del sector.



La construcción de la política ambiental y ecológica del país no ha sido fácil ni tampoco rápida. Ha requerido de la formación de los recursos humanos necesarios, de estimular una cultura de la conservación y corresponsabilidad ciudadana, de la mejor comprensión de los procesos científicos y tecnológicos de la interacción entre la sociedad y la naturaleza, y también de un mejor entendimiento de los efectos institucionales sobre la eficacia de la gestión pública en este ámbito, sólo por señalar algunos de los obstáculos que han tenido que sortearse. Un ejemplo que se considera importante señalar es el tiempo y la energía que le llevó a los estados de la Federación aprobar las leyes correspondientes en materia ambiental, para armonizar en el país los esfuerzos de la agenda nacional de medio ambiente y ecología.

Una característica sobresaliente de la estrategia de promoción de un desarrollo sustentable en México ha sido la correspondiente a la descentralización de las políticas ambientales y de recursos naturales. Frente a la diversidad institucional, ecosistémica, ambiental, económica, social y cultural, la ruta para la promoción de la sostenibilidad que ha parecido idónea ha sido la de la descentralización y desconcentración de la política de gestión de los asuntos naturales. Pero justamente allí se han encontrado algunas de sus debilidades.

La falta de recursos de toda índole en los ámbitos municipales, desde los humanos hasta los presupuestarios, para conducir una estrategia de gestión de la naturaleza exitosa con base en la producción de los bienes públicos que requieren de una intervención estable y coordinada entre los diferentes órdenes de gobierno ha sido una característica particularmente difícil de sobrepasar institucionalmente. Aspectos como los de la gestión del agua potable, la modernización y ampliación de la infraestructura correspondiente; la gestión de las aguas residuales y la reducción de sus impactos ecosistémicos; la administración y autorización de los usos del suelo, sólo por citar algunos de los aspectos de la gestión de la naturaleza que recaen en el nivel municipal de gobierno y que tienen incidencia en los resultados nacionales de la política ambiental y ecológica. Y son indicativos de las dificultades que se confrontan en la estrategia de descentralización y desconcentración de las funciones de gobierno.

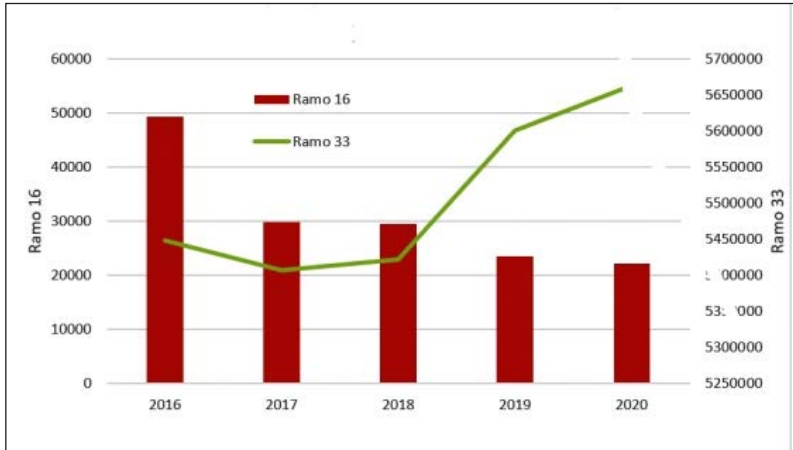
En tal sentido, la reducción de las previsiones presupuestales del Ramo 16 destinadas a promover acciones en los estados y los municipios para el cumplimiento de acciones ambientales y ecológicas de manera coordinada con el gobierno federal constituye un retroceso relativo en la evolución de la política mexicana de medio ambiente y ecología. No se malentienda el argumento, no es porque se eliminen dichos fondos que la política de descentralización y corresponsabilidad con los gobiernos subnacionales, de un día para otro comenzará a tener obstáculos para promover la sostenibilidad ambiental y ecosistémica. Nada de eso. Pero el punto es que el diseño de esas partidas presupuestarias costó mucho trabajo para institucionalizarlas y, a pesar de disponerse de ellas, la movilización hacia la sustentabilidad fue ardua.

La relación fiscal entre los estados y municipios con la Federación siempre ha sido complicada. Desde la década de los ochenta del siglo xx, cuando tuvo su rediseño contemporáneo, la coordinación fiscal en materia de gasto ha transcurrido predominantemente con base en una estrategia resarcitoria y compensatoria con los estados y los municipios, a partir de los recursos que en el Presupuesto de Egresos de la Federación se les transfiere como participaciones y aportaciones. Las primeras de conformidad con las contribuciones que llevan a cabo los estados y municipios en materia tributaria y de derechos, las cuales aparecen contenidas en el Ramo 28. Las segundas consideran el diferencial en el nivel de desarrollo social de aquellos y se diseñaron para contener el aumento de los rezagos de las zonas menos afortunadas a partir de la organización de fondos que incluyen salud, educación, pensiones e infraestructura social y que se concentran en el Ramo 33.

A diferencia de las partidas del Ramo 28, las del Ramo 33 sólo se pueden ejercer mediante convenio específico con la Federación y están sujetas a reglas de desempeño determinadas. En particular los fondos del Ramo 33, que podrían tener alguna cercanía con las dimensiones de la política ambiental y ecológica, son las contenidas en las partidas para la infraestructura social, tanto la estatal como la municipal.

La Gráfica 9 muestra que a pesar de la reducción en el monto presupuestario del sector ambiental (Ramo 16), la dinámica de las aportaciones federales (Ramo 33) podrían representar una oportuni-

Gráfica 9. Presupuesto en medio ambiente y aportaciones compensatorias federales (2013=100)



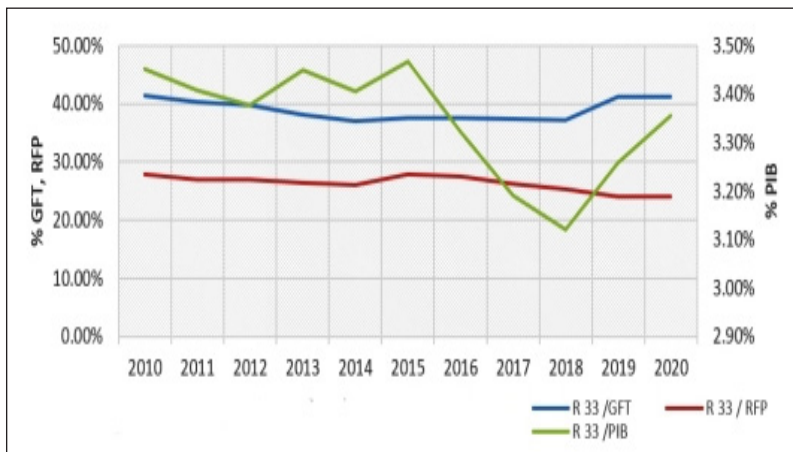
Fuente: elaboración propia con datos de la SHCP, el PEF, varios años.

dad para aminorar el efecto sobre la política ambiental en caso de que los convenios que firmasen los estados y municipios tuvieran dicha finalidad.

Desde luego, el hecho de que las aportaciones federales hubieran crecido un poco de ninguna manera quiere decir que fueran suficientes. Cuestión que claramente está en el fondo de los argumentos de los gobernadores agrupados en la denominada Alianza Federalista y que tienen que ver con las dimensiones de las participaciones del rubro correspondiente al Ramo 28, pero también con el caso de las aportaciones del Ramo 33.

En cuanto a las aportaciones, que es el ámbito presupuestal en el que existe la posibilidad de una interacción en materia ambiental entre la Federación y los gobiernos subnacionales mediante convenios, las regularidades empíricas de la última década presentadas en la Gráfica 10, muestran que subyacen dos características generales en la dinámica de tales fondos: en primer lugar, una caída en el largo plazo que parece detenerse en los dos últimos procesos de presupuestación. En segundo, que las proporciones respecto del gasto federalizado total y el corres-

Gráfica 10. Aportaciones en relación con el gasto federal, la recaudación federal participable y el PIB (2010-2020)



Fuente: elaboración propia con datos de SHCP, PEF, INEGI, SCNM, varios años.

pondiente a la recaudación federal participable tienen patrones de estabilidad, pero en particular que es menor la transferencia en relación con el potencial recaudatorio a nivel federal.

El predominio del nivel federal del gobierno en el diseño e instrumentación de las políticas públicas en materia de sustentabilidad del desarrollo a nivel nacional tiene raíces profundas en la evolución histórica de la arquitectura institucional del país, que emergió durante los años posteriores al proceso revolucionario. Un ejemplo de ello es el caso que representó en la década de los veinte el intento del gobierno veracruzano para imponer un impuesto a la industria petrolera en su territorio. Dicho intento movilizó al gobierno federal, vía la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para suspender tal iniciativa y negociar condiciones fiscales diferentes con los estados de la Federación, así como la redefinición de las atribuciones en cada caso (Tello, 2014).

La construcción paulatina de un sistema fiscal que tendió a la concentración de facultades tributarias en el nivel federal y, de la misma manera, de los recursos para garantizar procesos de intervención para

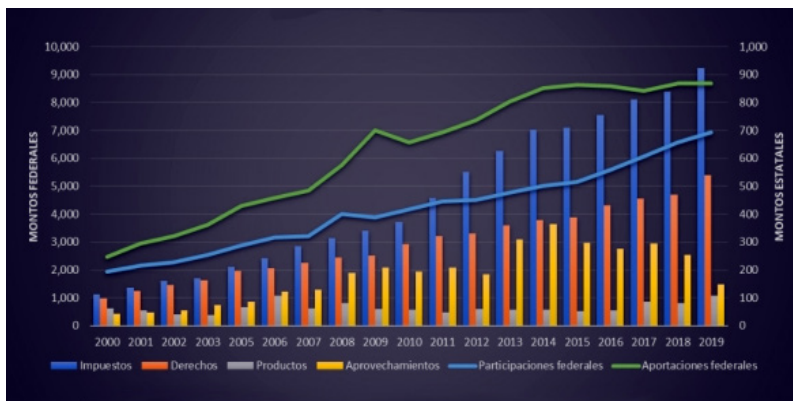
la corrección de problemas públicos, fue acompañado de un debilitamiento para la intervención por parte de los gobiernos locales. Si bien ello permitió la estabilización política del país en su momento, con el tiempo devino en un obstáculo para la instrumentación de políticas de acuerdo con las características de las diferentes regiones. El caso de la modernización en el país de los sistemas de agua potable municipales durante la década de los sesenta es otro buen ejemplo de ello, en el que el gobierno federal terminó por convertirse en el suministrador y responsable de los servicios de agua potable locales, hasta la época en que se promovió la desconcentración de los servicios, a fines de los ochenta.

Así como la materia fiscal, la de los asuntos de la gestión de la naturaleza implican una separación de atribuciones y la concurrencia de facultades entre los diferentes niveles de gobierno. Pero tanto como la fiscal, la de la sustentabilidad ha permitido una conveniente circunstancia de comodidad en la rendición de cuentas en los ámbitos subnacionales: si no hay dinero en los programas estatales o municipales que impacten los asuntos del medio ambiente y los bienes naturales, no hay nada que informar.

En materia de gestión de la naturaleza en México, confluyen elementos constitucionales diversos y su articulación se da mediante la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (Rabasa, 2007). Los asuntos de competencia municipal, como la prestación de los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, el tratamiento de aguas residuales y su conducción; o aquellos relacionados con los servicios de limpia, que impactan las funciones de vertedero de residuos sólidos con implicaciones sobre la calidad de las fuentes de abastecimiento subterráneas, debido a la lixiviación de materia orgánica, sólo por señalar algunas funciones de gobierno con implicaciones en materia de la naturaleza, dependen esencialmente de la disponibilidad de recursos presupuestarios, cuyo origen predominante está formado por las transferencias federales que se hacen llegar a los estados de la República.

Una mirada rápida a los montos que transfiere la Federación a los estados (Gráfica 11) nos permite una perspectiva de la peligrosa apuesta del gobierno federal actual al decidir una reducción de la disponibili-

Gráfica 10. Aportaciones en relación con el gasto federal, la recaudación federal participable y el PIB (2010-2020)



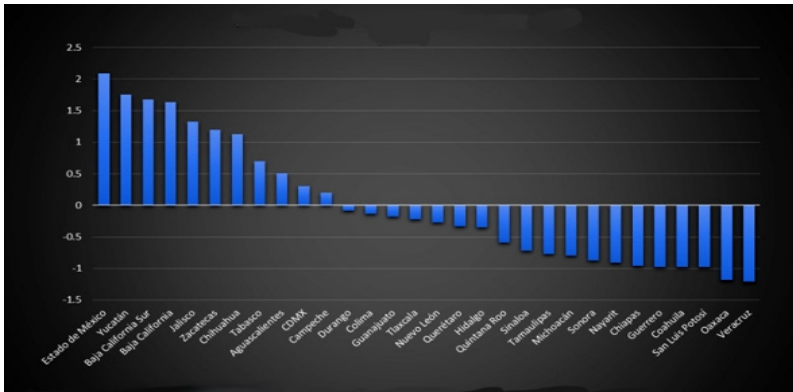
Fuente: elaboración propia con datos de INEGI, Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales. Varios años.

dad del Ramo 16 en materia de la sostenibilidad ambiental. Si el ramo especializado se reduce y no es compensado con recursos federalizados vía participaciones o aportaciones, en la práctica, se transfiere el costo de la estrategia de desarrollo sobre el patrimonio natural.<sup>2</sup>

En la revisión de la estructura de la disponibilidad de recursos presupuestarios en los estados de la Federación, según cada uno de los respectivos presupuestos de egresos para el último ejercicio consolda-

<sup>2</sup> Al respecto cabe señalar que, en 2020, por decreto presidencial, avalado por el Congreso de la Unión, se extinguieron 109 fideicomisos públicos. Entre ellos sobresalen, para efectos de la presente investigación, los siguientes: Fondo de Desastres Naturales (6 861 100mdp); Fondo para el Cambio Climático (108 900mdp); Fondo Sectorial de Investigación Ambiental (24mdp); Fondo Sectorial de Investigación y Desarrollo sobre el Agua (49 200mdp); Fondo Sectorial para la Investigación, Desarrollo y la Innovación Tecnológica Forestal (79 800mdp) (Presupuesto y Cuenta Pública, 2020). Estos fondos representaron el 10.4% del monto total que el presidente en turno (2019-2024) transfirió al presupuesto de la administración pública federal con la desaparición de fideicomisos. Todavía no se cuenta con datos suficientes para rastrear el uso directo de los recursos públicos redirigidos desde los objetos específicos en materia ambiental, aún así, las tendencias mostradas en las gráficas no adelantan escenarios con inversiones hacia proyectos importantes para la investigación y conservación del medio ambiente en México, al menos no en lo que resta del sexenio.

Gráfica 12. Índice de esfuerzo presupuestal ambiental (2020)



Fuente: elaboración propia con datos de decretos del presupuesto de egresos de los estados de la Federación, gacetas estatales oficiales.

do que se muestra en la Gráfica 12, la preferencia para la atención de los asuntos vinculados con los bienes naturales en el ámbito de sus competencias sugiere que éstos son aspectos con una menor jerarquía que aquéllos en los que es posible distinguir con claridad la intervención de alguna autoridad. Ya sea que resulten insuficientes los fondos disponibles para las tareas de preservación o de intervención correctiva según la circunstancia de cada municipio, el tipo de actividad productiva y las dimensiones poblacionales respectivas; o bien que bajo un régimen institucional de facultades expresas con las que teóricamente se conducen las autoridades gubernamentales, sea menos costosa la acción pública aunque no se atiendan los problemas públicos que se presentan.

La Gráfica 12 muestra la proporción de fondos presupuestales autorizados por cada congreso estatal a las unidades responsables de los asuntos ambientales<sup>3</sup> en general. Se eligió representar las asignaciones

<sup>3</sup> Se advierte al lector que los asuntos de la sustentabilidad desde la perspectiva de la transversalidad, implican que en los procesos de programación y presupuestación los proyectos de intervención se adscriben a diferentes dependencias, cuyas metas tendrían que converger en prioridades institucionales. Sin embargo, debido a las diferencias en el registro de cada uno de los gobiernos estatales, la revisión del esfuerzo presupuestal se llevó a cabo con base en la perspectiva administrativa y concentrándose en las instancias

presupuestarias por función administrativa y no por objeto de gasto, debido a la gran dispersión institucional que existe entre las diferentes entidades. Algunas incorporan los asuntos de la naturaleza bajo la interpretación de sus dimensiones sociales, algunas otras con base en una dimensión económica, otras según sus funciones productivas. Lo interesante del hecho, además de inquietante, es que las funciones de gestión de agua, suelos, ecosistemas terrestres, marinos –en su caso– y contaminación suelen tener una atención fragmentaria y dispersa entre diferentes unidades de gestión, salvo en el caso de algunos estados de la Federación.

La proporción de recursos que se destinan al cumplimiento de lo que en los estados de la Federación se interpreta que son las funciones de las secretarías o consejos estatales de asuntos ambientales o de sustentabilidad exhibe que, en la mayor parte de las entidades, tales asuntos no parecen revestir interés más allá de lo declarativo.

Claramente, aunque un factor determinante del estado que exhibe la estrategia nacional de sustentabilidad tiene que ver necesariamente con la disponibilidad suficiente y oportuna de los fondos que permitan la movilización gubernamental, mediante la intervención de los diferentes órdenes de gobierno, éste no es el único de los factores importantes. El otro tiene que ver con la jerarquía institucional que se otorga a los fenómenos que comprometen la calidad de los acervos de bienes de la naturaleza. En tal sentido, la Gráfica 12 pone en perspectiva el esfuerzo que se puede derivar de la manera en la que los estados de la Federación han resuelto atender los compromisos en materia de sustentabilidad.

---

responsables de los asuntos ambientales y ecológicos. Ello podría provocar una subvaloración del esfuerzo. Por ejemplo, es común que se registren de forma separada los asuntos ambientales y ecológicos, respecto de aquellos relacionados con la gestión de los recursos hídricos, mismos que suelen tener una disponibilidad mayor que el resto de los asuntos de dicho ámbito. A pesar de ello, en el caso de algunos estados, el registro de los asuntos ambientales y ecológicos incluye la gestión del agua. Para evitar que la base de estudio fuese heterogénea debido a que en algunos estados los asuntos de la naturaleza se circunscriben a una interpretación ecológica y ambiental, mientras que en otros se segmentan dichas actividades entre lo social, lo económico y lo ambiental, se decidió concentrar la revisión sólo en las unidades responsables de la atención ambiental directamente.



Al final, la falta de atención sobre el asunto de promover la sostenibilidad del desarrollo y las características de su entorno fiscal sólo nos recuerda algo que en el fondo ya sabemos: que lo barato sale caro.

## Conclusiones

Que la presencia de un Estado y la intervención pública es importante en una sociedad para la atención o la generación de problemas públicos que afectan las diversas dimensiones del bienestar de sus constituyentes, es un asunto fuera de toda discusión.

En particular para el caso mexicano la sobreexposición del gobierno federal en relación con los otros órdenes de gobierno se amplifica debido al diseño institucional del federalismo fiscal y la dependencia de éstos de las transferencias provenientes de la Federación.

Una estrategia de racionalización presupuestaria y de reasignación sin argumentos que la sostengan en algunos sectores, en la práctica implica la implantación de un mecanismo de austeridad con efectos negativos generalizados en aquellos ámbitos de su aplicación.

En materia de sustentabilidad del desarrollo, la reducción presupuestaria que ha exhibido el Ramo 16 en el corto plazo, con mayor énfasis en las transferencias a estados y municipios, las inversiones en infraestructura y el personal especializado, compromete la eficacia de la intervención gubernamental en la producción de los bienes públicos que se requieren en el mantenimiento de la dinámica económica del país. En el caso de verificarse el hecho de que los costos de la actividad económica se tornan crecientes en el contexto del aprovechamiento y la transformación de bienes naturales que provienen de fuentes de abastecimiento degradadas, la reducción presupuestaria estaría incidiendo en un aumento de costos al proceso económico. Cuestión que opera en el sentido contrario a los objetivos de la agenda social del actual gobierno federal.

La transición hacia un escenario en el que se fortalezcan las capacidades nacionales en materia de sustentabilidad del desarrollo no sólo pasa por las asignaciones programáticas del Ramo 16. En el fondo, re-

quiere de un proceso que dé sustentabilidad a las finanzas públicas estatales y municipales para el aprovisionamiento de los bienes públicos que son materia de su atención de forma constitucional e inciden directamente en la salud del patrimonio natural. Cuestión que implica, de manera inevitable, la necesidad de reestructurar el pacto fiscal federal del país.

La política federal de asignación presupuestaria en materia de asuntos de la gestión de la naturaleza pone en riesgo la capacidad de movilización del gobierno, no sólo al nivel federal, pero también en los ámbitos estatales y municipales. Ante lo cual sólo cabe esperar una acumulación creciente de desequilibrios en materia ambiental y ecológica.

## Referencias

- BANCO MUNDIAL. (2020). *Indicadores de Desarrollo Mundial*. Washington: World Bank
- BLYTH, M. (2013). *Austeridad. Historia de una idea peligrosa*. Primera ed. Madrid: Planeta.
- CHANG, H.-J. (2006). “La relación entre las instituciones y el desarrollo económico. Problemas teóricos claves”. *Revista de Economía Institucional*, 8(14), pp. 125-136.
- DELGADO, E. (2008). *Cultura y naturaleza. Textos novohispanos como fuentes para el estudio de la historia ambiental, siglos XVI - XVIII*. Primera ed. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México / Universidad Autónoma de San Luis Potosí.
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, varios años. Diario Oficial de la Federación. Ciudad México: Secretaría de Gobernación.
- EL FINANCIERO. (1 de octubre de 2020). “Estos son los 109 fideicomisos y fondos que el congreso aprobó eliminar”. *El Financiero* | Secc. Nacional. Consultado el 8 de junio de 2021 en: <<https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/estos-son-los-109-fideicomisos-y-fondos-que-se-extinguiran/>>.

- FRANK, R. (2016). *Success and luck: good fortune and the myth of meritocracy*. s.l.:Princeton University Press.
- GALBRAITH, J. K. (1981). *La era de la incertidumbre*. España: Plaza y Janés.
- GACETA OFICIAL ESTATAL. (varios años). Gaceta Oficial Estatal. s.l.:Poder Ejecutivo del estado.
- HARRIS, J. (2013). *Green keynesianism: beyond the standard growth paradigms*. Tufts University, Global Development and Environment Institute. Documento de trabajo, núm. 13-02, p. 19.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA. (2019). *Sistema de Cuentas Nacionales de México*. Ciudad de México: INEGI.
- \_\_\_\_\_. (varios años). Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales. Ciudad de México: INEGI.
- NORTH, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Primera ed. Cambridge: Cambridge University Press.
- PRÉBISCH, R. (1980). “Biosfera y desarrollo”. *Revista de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe*, CEPAL, núm. 12, pp. 73-88.
- RABASA, E. O. (2007). “Génesis de la materia ambiental en nuestra constitución”. En E. O. Rabasa (ed.) *La Constitución y el medio ambiente*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, pp. 3-13.
- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. (2018). *Diccionario de la Lengua Española*. Vigésima segunda edición. Madrid: RAE.
- RAO, P. K. (2015). *Government austerity and economic sustainability*. Nueva York: Springer.
- SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. (Varios años). *Presupuesto de Egresos de la Federación*. Ciudad de México: SHCP.
- SIMONIAN, L. (1999). *La defensa de la tierra del jaguar. Una historia de la conservación en México*. Ciudad de México: Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (Conabio) / Instituto Mexicano de Recursos Naturales Renovables (Imernar) / Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat).
- STEIL, B., 2016. *La batalla de Bretton Woods*. Primera edición. España: DEUSTO.

- TELLO, C., 2014. *La economía política de las finanzas públicas: México 1917-2014*. Primera edición. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- URQUIZA, J. (2018). *Miguel Ángel de Quevedo. El proyecto conservacionista y la disputa por la nación*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- WEDLING, Z., et. al. (varios años). *Environmental Performance Index*. New Haven: Yale University.



## Efectos colaterales de la austeridad republicana sobre la salud pública en México

Laura Valencia Escamilla y Armando Valle Yahutentzi

A partir de su instauración, las políticas de austeridad han oscilado entre lo explícito, durante las décadas de los ochenta y noventa, lo implícito, en los primeros lustros del presente siglo, para hacerse particularmente patentes en el gobierno de López Obrador. Las políticas de recorte al presupuesto público no sólo inciden sobre la evolución de las variables macroeconómicas. La cancelación de programas y reducción del gasto social afectan la historia de vida de millones de personas.

Enmarcada en un “bienestarismo” discursivo, la aplicación tajante de las políticas de austeridad está erosionando las capacidades del Estado mexicano. En el presente trabajo se brinda evidencia sobre los costos sociales derivados de la adopción de la austeridad como parte de la dialéctica del modelo neoliberal, específicamente en la esfera de la salud pública, sector abrumado por la pandemia del virus SARS-COV-2.

En primer término, se analizan las experiencias internacionales con base en diagnósticos ofrecidos por la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) referentes a la mortalidad en el mundo. Posteriormente se analizan las implicaciones de la austeridad en México a partir de variables como las causas generales de las defunciones registradas en el país, defunciones prematuras y defunciones entre la población económicamente activa por enfermedades no transmisibles (ENT).

Los resultados del análisis sugieren que la tendencia creciente de los fallecimientos relacionados con ENT y el aumento sustancial de suicidios, son resultado de una precarización producida por la austeridad. La austeridad ha profundizado los efectos de las crisis, generando consecuencias que van más allá de los indicadores macroeconómicos. Quienes viven o mueren son personas bajo circunstancias que no controlan, afectados por las políticas de un Estado que no reconoce los efectos colaterales del régimen de austeridad.

## Introducción

La transición al siglo XXI estuvo marcada por fuertes choques a la economía mundial. La consolidación de los sistemas de producción acumulada trajo consigo nuevas lógicas, en las que los Estados se erigieron como principales promotores de valores relacionados con la economía de mercado y la promesa de un mayor crecimiento económico. El progreso económico favorecería el ejercicio de la libertad de autodeterminación tanto política como económica.

Sin embargo, la supeditación de los contratos sociales tradicionales frente al fomento del libre comercio da cuenta de la elasticidad de los límites entre las esferas pública y privada. ¿Ha valido la pena priorizar los modelos de consumo en masa por encima de la responsabilidad colectiva?

El presente texto versa sobre las consecuencias a veces previstas, a veces ignoradas, que pueden tener las políticas de ajuste y recorte del gasto público en momentos de crisis económica, no sólo sobre indicadores macroeconómicos, sino en las historias de vida de todos esos millones de personas que desconocen cómo las decisiones sobre política económica afectan sus horizontes de vida.

El objetivo es probar la existencia de costos sociales derivados de la adopción de políticas de austeridad como parte de la dialéctica del modelo neoliberal. En particular, el tema de la salud pública es crucial para comprender la precarización que generan las políticas inconexas con los modos de producción y el perfil sociocultural de las comunidades.

La intención es analizar la evolución histórica de la salud pública no sólo como expresión del subdesarrollo, sino como consecuencia de una austeridad institucionalizada que ha transitado, en diferente intensidad, de lo explícito en las décadas de 1980 y 1990, a lo implícito durante los primeros tres gobiernos del nuevo siglo (2000-2018), y de nuevo se ha hecho presente en el discurso de la austeridad republicana.

El gobierno de López Obrador pretende dignificarse como post neoliberal y, por tanto, como un símbolo de transformación. No obstante, las consecuencias negativas de la austeridad sobre los mercados financieros, la inversión público-privada y el nuevo sistema de salud pública son evidentes. Para analizar el caso, el documento se desarrolla en dos partes. La primera rescata algunas experiencias exógenas al caso mexicano en las esferas de la salud. Pese a que no busca ser un estudio comparado, el marco internacional es útil como referente de los costos sociales a partir de los recortes presupuestarios en materia de salud pública.

Los diagnósticos ofrecidos por la OMS y la OIT son buena fuente para dar seguimiento a las variaciones de problemas estructurales proclives a profundizarse durante y después de las caídas globales de la economía, como en la Gran Recesión (2008-2012), sobre todo en los países en desarrollo. La dependencia de estos países con la deuda soberana les demanda reorganizar tanto la hacienda como el ejercicio de la administración pública. Dicha reorganización produce efectos no deseados sobre los mercados laborales, de acceso a la vivienda e importantes limitaciones a las redes de protección social existentes.

El segundo apartado se enfoca en la salud pública en México, relacionada con la segmentación de la población, situación que dirime los beneficios universales por otros diversificados y cuyos efectos varían según el estrato al que pertenecen los individuos. Para ello, se utilizaron los datos proporcionados por la Secretaría de Salud de la Federación. El análisis del caso se desarrolla en tres niveles: 1) las principales causas de defunciones desde 1979 hasta 2018, por ser éste el último año con información disponible; 2) las principales causas de defunciones prematuras en la población económicamente activa (PEA) entre los 15 y los 64 años; y 3) las principales causas de defunciones prematuras por enfermedades no trasmisibles (ENT) de la PEA seleccionada.



Bajo el contexto tratado se pretende advertir si realmente resulta la instauración de nuevas políticas de austeridad en el marco de una crisis económica y, en lo particular, el sostenimiento de ese tipo de políticas en medio del confinamiento ocasionado por la emergencia de la COVID-19. De no ser así, se concluirá que la tendencia histórica hacia la acotación del aparato estatal está siendo indiferente al régimen político.

### **Costos sociales de los recortes presupuestarios en materia de salud pública**

La magnitud y alcance de la debacle que comenzó con la crisis financiera de Lehman Brothers en 2007, y que derivó en su bancarrota para 2008, escaló en menos de un año hacia los mercados de valores en América, Europa y Asia. Particularmente en Europa, las naciones desarrolladas vieron en los siguientes años la imposibilidad de reanudar el crecimiento económico. Ante las desbordadas deudas públicas que dejó la crisis, tanto el Fondo Monetario Internacional (FMI) como el Banco Central Europeo presionaron a las naciones deudoras para conducir recortes radicales en el gasto social.

En Grecia, Irlanda, Portugal, España e Italia (GIPSI, por sus siglas), tanto los déficits presupuestarios como el gasto corriente de los gobiernos fueron objeto de duros cuestionamientos, pues se consideraban signo de dispendio y uso irresponsable de las finanzas públicas, así como factor agravante de la crisis. El caso de Grecia resultó el más desalentador de todos, pues su deuda llegó a superar el 100 por ciento de su Producto Interno Bruto (PIB) en 2007, mientras la caída de éste rebasaba el 6% en términos reales (Navarro V., 2012a).

Las condiciones de los acuerdos para el rescate financiero griego incluían recomendaciones a modo de terapia de shock similares a las empleadas en América Latina en la década de 1980. Entre 2009 y 2011, las políticas del gobierno griego lograron controlar la deuda pública, pero incrementaron las tasas de desempleo, la ejecución de hipotecas con sus desalojos, el hacinamiento y más personas en situación de calle e inclusive las tasas de homicidios y suicidios (Stuckler y Basu, 2013).

En particular, las decisiones tomadas por el ministerio de sanidad griego al final de 2011 e inicio de 2012 trajeron, en el corto y mediano plazo, el resurgimiento de enfermedades que prácticamente estaban erradicadas. Tal es el caso de la malaria, el virus del Nilo, y una epidemia de enfermedades de transmisión sexual (Stuckler y Basu, 2013). De estas últimas, destacó el virus de inmunodeficiencia humana (VIH), que se había vuelto emblemático para los estudios de políticas públicas en materia de salud desde finales del siglo xx, dada su relación con el uso de drogas vía intramuscular (Ledda, Cicchiú y Pugilisi, 2016).

Después, a inicio de la segunda década del nuevo siglo la austeridad en el presupuesto público de Grecia empezó a amplificar situaciones de salud pública. Influidos por la crisis económica de la gran recesión, problemas como los padecimientos mentales, estrés y depresión se tradujeron en tragedias para un sinnúmero de personas. La gente que perdió su empleo, sus pensiones y/o sus casas, se refugió en el alcohol y sustancias sicotrópicas. Los lugares destinados a compraventa y consumo de drogas como la heroína constituyeron también focos para la propagación del VIH debido al uso compartido de jeringas.

Sólo entre enero y marzo de 2011, los nuevos casos de infección por VIH habían aumentado en 52 por ciento [...] considerada como una enfermedad preponderante en los países en vías de desarrollo, había permanecido estable en Grecia desde el cambio de siglo. Durante más de diez años no se había producido un incremento tan espectacular en ningún país europeo (Stuckler y Basu, 2013: 133).

Hacia finales del mismo año ocurrieron recortes radicales al presupuesto en salud pública. A nadie sorprendió que los programas de prevención de VIH fueran los primeros en quedar sin recursos para operar, pues la estrategia no consistía en atender y prevenir las corrientes lindantes de la epidemia sino en erradicar la “inmoralidad” de la sociedad griega (Stuckler y Basu, 2013).<sup>1</sup>

<sup>1</sup> El diagnóstico y la definición del problema no fueron tratados bajo esquemas de salud pública. La atención se centró en la inmoralidad del trabajo sexual, que fue colocado en

La tesis que defendía el ahínco en las políticas de austeridad en Europa, pero sobre todo en el grupo GIPSI, acusaba a los países de haber caído y de permanecer en crisis por el excesivo gasto público y la ausencia de disciplina fiscal. De ahí que el Banco Central Europeo exigiera, mediante el Pacto de Estabilidad, la reducción del déficit público a tres por ciento del PIB (Navarro V., 2012b).

No obstante, la explicación alternativa resaltaba los problemas de las estructuras fiscales que, antes de la Gran Recesión, dependían excesivamente

de las rentas del trabajo y muy poco de las rentas del capital. Cuando la actividad económica [...] colapsó y el desempleo se disparó, los ingresos [de los Estados] bajaron y mucho. De ahí el déficit público [y no del supuesto aumento irresponsable del gasto público] (Navarro V., 2012b, pág. 2).

La exigencia de que los países endeudados redujeran su déficit y deuda pública era, en la fórmula de las financieras externas, la vía más rápida para la recuperación del crecimiento económico. Sin embargo, la rapidez del consenso y, sobre todo, la ausencia de escrutinio de las experiencias históricas,<sup>2</sup> convirtió a la austeridad estatal en dogma de política económica.

Lo anterior ocurrió en un momento en el cual, también tomando en cuenta experiencias históricas comprobadas,<sup>3</sup> lo que se requería era una política fiscal dirigida a fortalecer las redes de protección social.

---

el debate público como principal fuente de degradación de la sociedad griega y responsable de epidemia, por lo que se inició una campaña de tolerancia cero hacia las trabajadoras sexuales.

<sup>2</sup> Los casos de las devaluaciones de las monedas nacionales, la hiperinflación y las declaraciones de impago de las deudas públicas en América Latina entre las décadas de 1970 y 1980; la transición al capitalismo del bloque ex soviético y la debacle de los tigres asiáticos en la década de 1990.

<sup>3</sup> Tal como el New Deal de Theodore Roosevelt durante la Gran Depresión y las políticas keynesianas en los Estados de Bienestar de la posguerra.

[Las políticas de austeridad impuestas] con recortes del gasto público [social], así como su énfasis en disminuir los salarios (lo que llaman devaluación doméstica), [creó] un descenso de la demanda y con ello un descenso muy marcado del crecimiento económico (Navarro V. , 2012a, pág. 3).

Aunque las economías más afectadas por la Gran Recesión arrastraban problemas económicos estructurales (como la baja retención de las rentas de capital protegidas en paraísos fiscales o el incipiente control sobre las prácticas especulativas en mercados de inversión de alto riesgo), la aceptación generalizada e implementación de las políticas de austeridad demostraron, una vez más, la “relación directa entre [éstas] y el descenso del crecimiento económico [...] (y con ello mayor crecimiento del déficit y de la deuda pública)” (Navarro V. , 2012a, p. 3).

Esto explica, entonces, el porqué ninguno de los rescates financieros liderados por la Alemania de Angela Merkel parecía alcanzar su propósito de contener la caída griega. Mientras tanto, los países que, como Polonia, Eslovenia o Malasia dos décadas atrás, rechazaron implementar los recortes presupuestarios –pues se acompañaban de enormes costos en términos sociales– consiguieron una recuperación macroeconómica más pronta. Lograron lo anterior sin poner en riesgo la salud y bienestar general de lo verdaderamente esencial: las personas.

En última instancia, las políticas de austeridad parecían contener una línea de acción ulterior a la recuperación de la confianza de los mercados,<sup>4</sup> consistente en garantizar el pago de la deuda externa cuyos acreedores, los principales bancos de Alemania, Francia, Bélgica y Holanda, por mencionar algunos, colocaron techos inalcanzables por medio de tasas de interés acumuladas que sobrepasaban por mucho los montos base de las deudas.

<sup>4</sup> Justificando la proyección de recuperación económica a largo plazo, amén de una caída en la calidad de vida de los sectores poblacionales desde el quintil medio hacia abajo en el corto y mediano plazo.

La irresponsabilidad de los Estados no fue tanto el gasto “suntuoso” en política social, o el soporte de una administración ensanchada con duplicidad de funciones, sino convertir en deuda pública la deuda privada de una banca que apostó por inversiones de alto riesgo e infló nuevamente la burbuja especulativa.

Por supuesto que el aumento en una diversidad de fenómenos como la desigualdad, la pobreza, la concentración de la riqueza o la reubicación progresiva de los servicios de salud y educación hacia la esfera privada responden al comportamiento estructural-histórico de las naciones. Pero la reacción coyuntural con políticas de recortes, venta indiscriminada de empresas estatales y demás componentes de las terapias neoliberales ante las crisis macroeconómicas muestran, según las experiencias revisadas, que se generan resultados contrarios a los buscados además de acarrear efectos colaterales, como el deterioro de los servicios de salud pública.

Nos hemos detenido en el caso griego por ser muy emblemático, sobre todo porque reveló cómo la fragilidad del sistema financiero global afecta de manera sustancialmente distinta a las economías industrializadas respecto de las emergentes.

Durante y después de la Gran Recesión, los enfoques económicos parecen conservar su correlación histórica, quedando al descubierto la manera en que los Estados posindustriales se encuentran supeditados a la autoridad simbólica del mercado. La obligación estatal del mantenimiento del orden público se redirigió a la población en general, obligando a ésta a salir a las calles para levantar la voz y generar protestas cada vez más visibles conforme se recrudecían las medidas de austeridad.

En síntesis, las consecuencias de las crisis macroeconómicas durante el siglo xx (el crac del 29, en Estados Unidos; la colocación de deuda pública en América Latina, entre 1970 y 1990; la transición acelerada al capitalismo en Europa del Este, además de la debacle de los mercados financieros en Asia oriental en la década de 1990) y la primera década del siglo XXI, fueron consistentes en golpear a los sectores laborales, el acceso a la vivienda y a los sistemas públicos de sanidad.

*Políticas de protección social y austeridad*

La magnitud de las caídas de las economías nacionales entre 1980 y 2012 se midió por las estructuras socioeconómicas y las políticas públicas que se impulsaron en cada país. Factores culturales e históricos como la (in)capacidad de generar cadenas productivas de valor para depender menos de las importaciones a largo plazo o controlar la corrupción en la administración pública captaron la atención de los gobiernos, pero el tratamiento coyuntural se basó fundamentalmente en enormes recortes al financiamiento público, incluyendo el gasto social.

Cuadro 1. Problemas socioeconómicos vinculados a la austeridad

Europa Occidental	Europa del Este, Asia Oriental y América Latina
1. Incremento de las tasas de interés en los créditos hipotecarios.	1. Repunte del mercado informal y de la vivienda popular, servicios públicos precarios
2. Mayor número de desalojos de viviendas y personas en situación de calle	2. Núcleos familiares en condiciones de hacinamiento y urbanización en zonas de riesgo
3. Aumento de solicitudes de seguros por desempleo y tiendas de alimentos subsidiados	3. Caída real de los salarios y del poder adquisitivo frente a la inflación generalizada en los precios de bienes y servicios
4. Desarticulación de las redes integrales de protección social (recorte de presupuesto, suspensión de programas preventivos de enfermedades y de control de la salud)	5. Precarización de las condiciones de trabajo formal (subempleo) y crecimiento de la economía informal
6. Resurgimiento de enfermedades (ya antes controladas) de transmisión sexual (VIH/Sida) y por transmisión de mosquitos (malaria, virus del Nilo)	6. Trata de personas para la explotación sexual (infantil/adolescente) y/o tráfico de órganos (incluyendo venta voluntaria en el mercado negro)
7. Aumento de enfermedades no transmisibles (estrés, depresión, alcoholismo, uso de sustancias psicotrópicas, diabetes mellitus, complicaciones cardiovasculares y cerebrovasculares)	

Fuente: elaboración propia con información de Stuckler y Basu (2013) y OIT (2019)..

En el Cuadro 1 se relacionan, según el grado de desarrollo de la región, algunos de los principales problemas socioeconómicos vinculados con las políticas de austeridad implementadas a nivel mundial, como respuesta a las grandes crisis económicas en el período 1980-2012.

En la actualidad, el reto consiste en aprender de las experiencias pasadas, pero no exclusivamente en tiempos de catástrofes financieras sino precisamente para prevenir las condiciones que las catalizan. De acuerdo con datos de la OMS en la actualidad más de la mitad de la población mundial vive en ciudades, donde debido al cambio en el estilo de vida los habitantes se ven expuestos a mayores probabilidades de fallecer por accidentes y ENT, como cardiopatías, eventos cerebrovasculares, cáncer o diabetes (OMS, 2019).

Los factores de riesgo histórico-estructurales en contextos predominantemente urbanos suelen deteriorar las esferas de trabajo, vivienda y salud de las personas, pero en el marco de las políticas de austeridad la propensión al deterioro es aún más alta (ver Cuadro 2). En el informe *The power of cities: tackling non-communicable diseases and road traffic injuries* la OMS recogió 19 estudios de caso, de los cuales:

[15] proceden de países en desarrollo, donde se producen el 85% de las muertes prematuras de adultos por ENT y se registran más de 90% de las muertes por tránsito. [Asimismo, más] del 90% del futuro crecimiento de la población urbana se producirá en países de ingresos bajos o medios, [estas problemáticas son especialmente preocupantes para las naciones en desarrollo teniendo en consideración que] siete de las diez ciudades más grandes en el mundo se encuentran en [dichos países] (OMS, 2019, página web).

En este marco de referencia queda claro que las decisiones políticas tomadas en función del contexto económico afectan directa e indirectamente la salud de millones de personas dependiendo del grado de pobreza y desigualdad presente en las sociedades de industrialización tardía que, por lo general, adolecen de una administración eficaz de su territorio y crecimiento urbano.

**Cuadro 2. Esferas de desarrollo humano y factores de riesgo en contextos predominantemente urbanos (1980-2012)**

Esferas de desarrollo humano	Factores de riesgo
Trabajo	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Falta de acceso a la seguridad social (sistemas de ahorro para el retiro)</li> <li>-Condiciones físicas inseguras de los espacios laborales</li> <li>-Subempleo y empleo informal</li> <li>-Precarización de las condiciones laborales formales</li> </ul>
Entorno (vivienda y espacios públicos)	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Acceso informal al suelo y servicios urbanos</li> <li>-Conectividad escasa o empobrecida (vialidades y transporte)</li> <li>-Espacios públicos inseguros y/o insalubres</li> <li>-Asentamientos humanos en zonas de riesgos naturales</li> </ul>
Salud	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Consumo de sustancias adictivas</li> <li>-Contaminación</li> <li>-Dietas deficientes</li> <li>-Falta de actividad física deportiva</li> <li>-Acceso limitado a servicios públicos o privados de sanidad</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia con información de la OMS (2013b; 2018; 2019) y la OIT (2019).

Por su parte, la Organización Internacional del Trabajo apuntó datos desalentadores en su informe publicado en febrero de 2019 *Perspectivas sociales y del empleo en el mundo: Tendencias 2019*:

en 2018, la mayoría de los 3 300 millones de personas empleadas en el mundo no gozaba de un nivel suficiente de seguridad económica, bienestar material e igualdad de oportunidades [...] el avance de la reducción del desempleo a nivel mundial no se ve reflejado en una mejora de la calidad del trabajo [...] “un total de 700 millones de personas viven en situación de pobreza extrema o moderada pese a tener empleo” (OIT, 2019, página web).



Las modificaciones y mutaciones en los mercados laborales, sobre todo en el sector terciario, han minado los derechos laborales alcanzados durante el siglo xx. Para el caso de México, el panorama resultante es una enorme incertidumbre en cuanto a las perspectivas de mejora real de las esferas de desarrollo humano analizadas, pues si bien la tasa de desocupación de la población económicamente activa (PEA) ha permanecido estable en las últimas dos décadas,<sup>5</sup> existen graves deficiencias en las condiciones laborales que señala el diagnóstico mundial ofrecido por la OIT.

Lo anterior se deriva de la precarización progresiva de los esquemas laborales formales en un contexto de austeridad. Entre los efectos colaterales se encuentra la informalidad en el empleo, misma que se mantiene por encima del 50% de la PEA ocupada (Martínez y Caamal, 2018).

Por su parte, la seguridad social ha encontrado serias restricciones para la cobertura de grandes grupos de trabajadores que han transitado hacia el subempleo en sus modalidades de *outsourcing*, contratos temporales o sustitución de la figura del trabajador por la de socio, promotor u otras denominaciones con reconocimiento jurídico que evaden las obligaciones laborales.

### **La salud pública en México frente a la austeridad republicana**

En el sistema de salud en México participan tanto el sector público como el privado. Las principales instituciones del primero son el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), los hospitales y clínicas de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), de la Secretaría de Marina (SEMAR) y de Petróleos Mexicanos (PEMEX), que prestan servicios exclusivamente a trabajadores del sector formal de la economía.

<sup>5</sup> Un 3.5 % promedio anual durante el 2019 de acuerdo con información del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI, 2019).

Otras instituciones públicas prestan servicios de salud a población sin seguridad social, como son la Secretaría de Salud (SSA), los servicios estatales de salud, así como un conjunto de programas de servicios sanitarios a población no contribuyente. La población que atiende el sector privado es exclusivamente aquella con capacidad de pago, sea éste directo o mediante seguros de contratación individual o colectiva.

La amplia gama de servicios de salud que ofrece el Estado mexicano tiene la particularidad de ofrecer beneficios diferenciados, en función de las características de la población asalariada (con seguridad social o base contributiva). Además de servicios sanitarios, prestaciones y un esquema de pensiones, existen en algunos casos regímenes complementarios para los trabajadores formales. La población sin protección social, por su parte, recibe asistencia sanitaria únicamente mediante transferencias en especie.

La distribución de derechohabientes entre las instituciones públicas de salud es marcadamente asimétrica. El 80% de la población asalariada y respectivos derechohabientes son atendidos por el IMSS, mientras que sólo el 18% está cubierto por el ISSSTE y apenas 1% es atendido por hospitales de SEDENA, SEMAR y PEMEX. La población no asalariada, trabajadores del sector informal, autoempleados, desempleados y personas sin renta, representan más de la mitad de la población económicamente activa en México (57%) (Gómez-Dantés y otros, 2011).

Los servicios de salud que reciben estos grupos son exiguos; básicamente consisten en medicina general ambulatoria y servicios hospitalarios materno-infantiles. Lo anterior a cargo fundamentalmente de programas especiales de la secretaría federal y las secretarías estatales de salud (Gómez-Dantés y otros, 2011). Un aspecto que históricamente ha ido en contra de la cobertura universal de servicios de salud es la brecha entre el financiamiento que reciben instituciones como el IMSS y el ISSSTE, por un lado, y aquellas que brindan atención a la población no derechohabiente a través de programas de transferencias, por el otro.

Un estudio elaborado por el Centro de Investigación Económica y Presupuestaria (CIEP) sobre el gasto en salud en el período 2010-2020, revela que cada persona beneficiada por alguno de los programas de

asistencia médica del programa denominado IMSS-Bienestar tiene diez veces menos recursos que los derechohabientes a los servicios médicos de PEMEX, y cuatro veces menos que los de un asegurado del IMSS (Méndez Méndez, 2019).

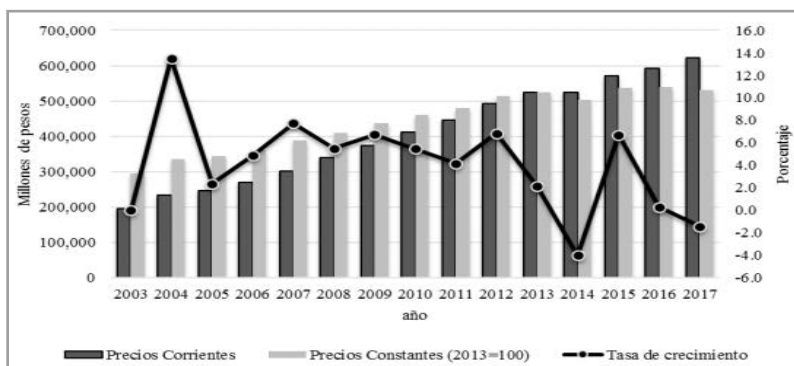
Es decir, las desigualdades en el ejercicio del gasto público son un elemento adicional al bajo presupuesto que recibe el sector salud. En términos de porcentaje del PIB, el presupuesto que se ha destinado al sector salud durante los pasados diez años se ha reducido de 2.8% en el año 2010 a 2.5% entre 2018 y 2020 (Téllez, 2018). La austeridad de recursos en materia de salud vulnera a la población en general, pero afecta aún más al amplio sector de la población que se encuentra excluida del sistema estatal de protección social.

En el marco de una crisis económica, ¿es justificable la adopción de políticas de austeridad? ¿Es menester que dichas políticas se hagan explícitas en un régimen de gobierno que, pretendiendo ser progresista, sigue la tendencia histórica de acotación del aparato estatal? Pese a que la administración del presidente López Obrador posee una legitimidad electoral y mayoría calificada en el Congreso de la Unión, la austeridad republicana no parece una guía hacia la reversión de la desigualdad y la pobreza generadas por el régimen neoliberal. La estrategia emprendida parece estar provocando más daños colaterales que beneficios, particularmente en el ámbito de la salud pública.<sup>6</sup>

En lo referente al gasto público en sanidad, las tasas de crecimiento calculadas a precios deflactados por el índice de precios al consumidor muestran tres caídas importantes: en 2005, 2013-2014 y 2016-2017 (ver Gráfica 1a). Cabe enfatizar que los recortes al gasto en este ramo incluyen infraestructura básica para la salud, servicios personales, materiales y suministros indispensables para la operación del sistema nacional de salubridad.

<sup>6</sup> En medio de la pandemia mundial de 2020, la pobreza en México incrementó las probabilidades de fallecer por COVID-19 al englobar diferentes factores de riesgo: “personas con empleos mal remunerados, en la informalidad o sin trabajo, así como [una] menor escolaridad, [encabezaron] los decesos por [esta enfermedad]” (Toribio & Nava, 2020, pág. web).

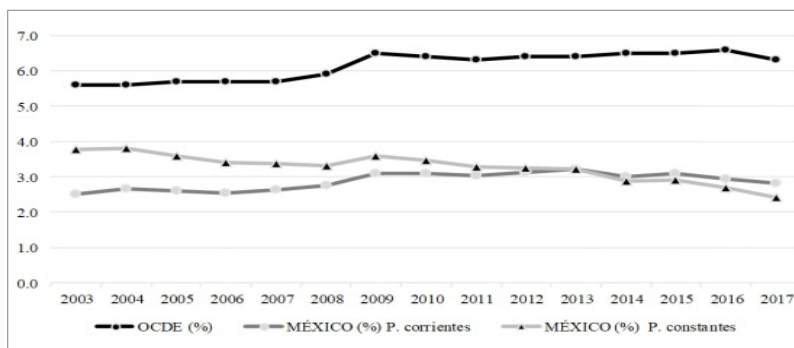
Gráfica 1a. Gasto público en salud, mmp (2003-2017)



Fuente: elaboración propia con datos de la Secretaría de Salud (SALUD, 2019).

La dimensión de los recortes es mayor si se compara respecto de los porcentajes del PIB que los países integrantes de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) destinan a sus respectivos sectores de salud. La Gráfica 1b muestra la enorme brecha existente entre el promedio de gasto de estos países respecto de lo que México dedica a la salubridad pública. En términos reales, el presupuesto anual para la salud en nuestro país representa prácticamente un tercio del promedio de los países de la OCDE.

Gráfica 1b. Gasto público en salud como porcentaje del PIB



Fuente: elaboración propia con datos de la Secretaría de Salud (SALUD, 2019).

*Evolución  
de las principales causas de defunción de la población mexicana*

Además de los datos del gasto público en salud, las series históricas de las causas de defunción dan luz acerca de las afecciones más frecuentes entre la población, particularmente, en contextos de crisis económica. De acuerdo con el Sistema de Información de la Secretaría de Salud (2019), durante las cuatro décadas que van de los años 1979 a 2018 las principales causas de defunción en México fueron encabezadas por los accidentes. Esta categoría incluye principalmente las incidencias en el campo, hogar, escuela, siniestros laborales y accidentes automovilísticos, acorde con la taxonomía presentada en los informes referidos de la OMS (2019) y la OIT (2019).

Dentro de las 20 principales causas de defunción en México resaltan aquellas asociadas con las enfermedades no transmisibles (ENT) que la OMS (2013a; 2013b; 2018) ha identificado como responsables de más del 80 por ciento de los decesos en países no desarrollados. En orden de prelación se encuentran la diabetes mellitus, enfermedades del corazón, hígado, cerebrovasculares (asociadas al estrés) y las pulmonares obstructivas crónicas, así como la bronquitis crónica, enfisemas y asma (ver Cuadro 3).

En contextos de urbanización precaria estos tipos de enfermedades no transmisibles tienden a intensificarse dentro de economías con redes de protección social precarias que no cubren más allá de los niveles primarios de atención.<sup>7</sup>

Por su asociación con la salud mental, entre las causas de defunción merecen atención especial los suicidios. Estos eventos mostraron un aumento del 54 y el 90% en las décadas de 1980 y 1990, respectivamente (SALUD, 2019).

<sup>7</sup> Éste ha sido el caso de diversas zonas metropolitanas en la República mexicana, que crecieron aceleradamente durante la segunda mitad del siglo XX, con acceso disminuido a servicios públicos e infraestructura urbana básica. La falta de condiciones dignas de las viviendas en asentamientos humanos informales está vinculada con la presencia mayoritaria de enfermedades infecciosas intestinales y accidentes domésticos (Matus-Pérez, 2019).

Cuadro 3. Principales causas de defunción en México (1979-2018)

1. Accidentes	11. Enfermedades por VIH
2. Tumores malignos	12. Tuberculosis pulmonar
3. Diabetes mellitus	13. Enfermedades infecciosas intestinales
4. Enfermedades del corazón	14. Embarazo, parto y puerperio
5. Enfermedades del hígado	15. Enfermedades pulmonares obstructivas crónicas
6. Agresiones (homicidios)	16. Desnutrición y otras deficiencias nutricionales
7. Enfermedades cerebro vasculares	17. Epilepsia
8. Insuficiencia renal	18. Sepsis
9. Neumonía e influenza	19. Bronquitis crónica, enfisema y asma
10. Lesiones auto infligidas intencionalmente (suicidios)	20. Anemias

Fuente: elaboración propia con datos de la Secretaría de Salud (SALUD, 2019).

Dichos períodos coinciden con la intensificación de las políticas neoliberales, caracterizadas por la venta de empresas paraestatales, privatización de servicios públicos, reducción de plazas en la administración pública, cancelación de subsidios y programas de apoyo al campo, privatización de los servicios de ahorro y crédito, subsidios y rescates financieros a la banca privada, entre otras muchas medidas. Lo anterior, en un contexto económico de depreciación de la moneda nacional, caída de los salarios reales y la subsecuente pérdida del poder adquisitivo de las familias.

El deterioro del empleo y los ingresos de las familias durante el régimen de austeridad ha mantenido a millones de personas por debajo de las líneas de pobreza o en condiciones de marginación económica. A su vez, la imposibilidad de sufragar una dieta con adecuado balance de alimentos proteicos, frutas y verduras, viene acompañada de factores de riesgo para la salud. En las últimas décadas se han exacerbado las dietas altas en carbohidratos ultra procesados,

sodio, azúcares y grasas saturadas. Ello explica en buena medida el incremento en la frecuencia histórica de fallecimientos por diabetes mellitus, desnutrición y otras vinculadas con el régimen alimentario familiar.

Actualmente, la gravedad en el aumento de comorbilidades y factores de riesgo ha ampliado la vulnerabilidad de una buena parte de la sociedad mexicana. De acuerdo con datos generados por el mapa de coronavirus de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)

la hipertensión, diabetes y obesidad [como] las principales comorbilidades asociadas a los muertos por [SARS-CoV-2 durante el 2020] son [...] tendencia [y] se ha mantenido estable [...] Cuatro de cada diez muertos (45.11%) a nivel nacional padecían hipertensión, cuatro de cada diez (38.46) eran diabéticos y dos de cada diez (24.09%) eran obesos (Toribio y Nava, 2020, página web).

### *La población económicamente activa y las muertes prematuras por ENT*

En un tercer nivel de análisis, es posible delimitar las principales causas de fallecimientos del estrato constituido por la Población Económicamente Activa, específicamente en el rango de 15 a 64 años. De acuerdo con los criterios taxonómicos de la OMS (2018), las enfermedades no transmisibles suscitadas en esta categoría son consideradas prematuras.

En el Cuadro 4 se presenta una agrupación de este tipo de fallecimientos en cuatro períodos: durante la crisis económica de los años ochenta y el comienzo de las políticas de reducción del Estado (1979-1988); la crisis económica, la autonomía del banco central, el rescate de la banca privada y la reforma del Estado (1989-2000); la transición unipartidista y los sexenios del partido Acción Nacional (2001-2012); las reformas estructurales y el recrudescimiento de la inseguridad pública y la corrupción gubernamental (2013-2018).

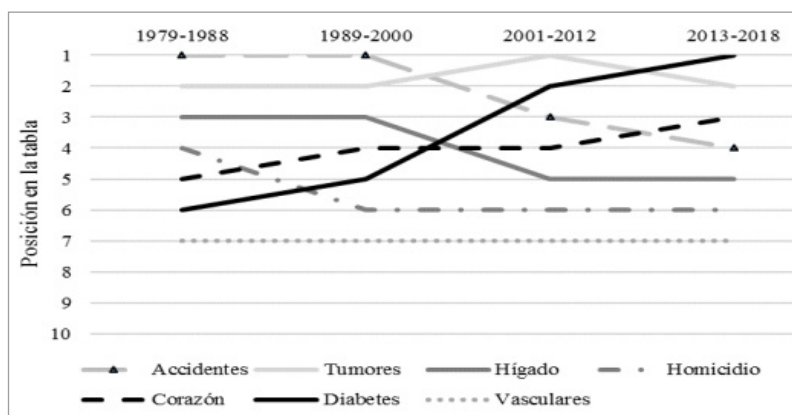
Cuadro 4. Principales causas de defunción en México de la Población Económicamente Activa (1979-2018)

PEA (15-64 años) período 1979-1988	PEA (15-64 años) período 1989-2000	PEA (15-64 años) período 2001-012	PEA (15-64 años) período 2013-2018
1. Accidentes	1. Accidentes	1. Tumores malignos	1. Diabetes mellitus
2. Tumores malignos	2. Tumores malignos	2. Diabetes mellitus	2. Tumores malignos
3. Enfermedades del hígado	3. Enfermedades del hígado	3. Accidentes	3. Enfermedades del corazón
4. Agresiones (homicidios)	4. Enfermedades del corazón	4. Enfermedades del corazón	4. Accidentes
5. Enfermedades del corazón	5. Diabetes mellitus	5. Enfermedades del hígado	5. Enfermedades del hígado
6. Diabetes mellitus	6. Agresiones (homicidios)	6. Agresiones (homicidios)	6. Agresiones (homicidios)
7. Enfermedades cerebro vasculares	7. Enfermedades cerebro vasculares	7. Enfermedades cerebro vasculares	7. Enfermedades cerebro vasculares
8. Enfermedades infecciosas intestinales	8. Insuficiencia renal	8. Enfermedad por VIH	8. Lesiones auto infligidas intencionalmente (suicidios)
9. Tuberculosis pulmonar	9. Enfermedad por VIH	9. Insuficiencia renal	9. Neumonía e influenza
10. Neumonía e influenza	10. Neumonía e influenza	10. Lesiones auto infligidas intencionalmente (suicidios)	10. Insuficiencia renal

Fuente: elaboración propia con datos de la Secretaría de Salud (SALUD, 2019).



Gráfica 2. Principales causas de muerte en la PEA (15-64 años)



Fuente: elaboración propia con datos de la Secretaría de Salud (SALUD, 2019).

En los períodos seleccionados, las principales causas de muerte se han mantenido en un grupo cerrado de diez, sólo intercambiando lugares entre sí. En general, seis de estas causas presentan un comportamiento ascendente: los tumores malignos, la diabetes mellitus, las enfermedades del corazón, las enfermedades por VIH en la década de 1990 y la década de 2000, la neumonía e influenza, así como los suicidios en la década de 2000 y la década de 2010.

La diabetes, que no figuraba entre las primeras cinco causales de defunciones, desde finales de la década de 1980 ha desplazado a otros padecimientos para convertirse en la primera causa de muerte como ENT dentro de la PEA (15 a 64 años). Caso similar es el de las enfermedades del corazón, que actualmente ocupa el tercer lugar desplazando a causas que en décadas pasadas ocupaban los primeros lugares, como homicidios, accidentes y enfermedades del hígado (Gráfica 2).

De las muertes por ENT al interior de la PEA, en los ochenta las pulmonares obstructivas crónicas se incrementaron en 396%; la obesidad, diabetes mellitus y enfermedades del corazón en 578, 78.4 y 33%, respectivamente. En los noventa, las muertes por obesidad subieron 89%; por enfermedades pulmonares obstructivas crónicas 49%; por males del hígado, cerebrovasculares y corazón más del 30% (ver cuadro 5).

Cuadro 5. Principales causas de defunción  
por ENT en PEA México incremento porcentual (1979 - 2018)

ENT (15-64 años) período 1979-1988	ENT (15-64 años) período 1989-2000	ENT (15-64 años) período 2001-2012	ENT (15-64 años) período 2013-2018
1. Tumores malignos (+51%)	1. Tumores malignos (+29%)	1. Tumores malignos (+30%)	1. Diabetes mellitus (+21%)
2. Enfermedades del hígado (+11%)	2. Enfermedades del hígado (+35%)	2. Diabetes mellitus (+62%)	2. Tumores malignos (+12%)
3. Enfermedades del corazón +33%)	3. Enfermedades del corazón +31%)	3. Enfermedades del corazón +44%)	3. Enfermedades del corazón (+23%)
4. Diabetes mellitus (+78.4%)	4. Diabetes mellitus (+74%)	4. Enfermedades del hígado (+9%)	4. Enfermedades del hígado (+11%)
5. Enfermedades cerebro vasculares (+3%)	5. Enfermedades cerebro vasculares (+32%)	5. Enfermedades cerebro vasculares (+21%)	5. Enfermedades cerebro vasculares (+12%)
6. Neumonía e influenza (-39%)	6. Enfermedad por VIH (+290%)	6. Enfermedad por VIH (+14%)	6. Lesiones auto infligidas intencionalmente (suicidios) (+11%)
7. Lesiones auto infligidas intencionalmente (suicidios) (+54%)	7. Neumonía e influenza (-24%)	7. Lesiones auto infligidas intencionalmente (suicidios) (+48%)	7. Neumonía e influenza (+41%)
8. Enfermedades pulmonares obstructivas crónicas (+396%)	8. Lesiones auto infligidas intencionalmente (suicidios) (+90%)	8. Neumonía e influenza (+100%)	8. Enfermedad por VIH (-5%)
9. Obesidad (+578%)	9. Enfermedades pulmonares obstructivas crónicas (+49%)	9. Enfermedades pulmonares obstructivas crónicas (+31%)	9. Enfermedades pulmonares obstructivas crónicas (+17%)
10. Enfermedad por VIH (no disponible)	10. Obesidad (+89%)	10. Obesidad (+66%)	10. Obesidad (+12%)

Fuente: elaboración propia con datos de la Secretaría de Salud (SALUD, 2019).

En el nuevo siglo, los fallecimientos por neumonía e influenza tuvieron un aumento del 100%. Lo anterior, debido a una escasez estructural de vacunas y medicamentos para su tratamiento que se presentó hacia finales de la década de los 2000. A pesar de que el gobierno mexicano optó por la importación masiva de vacunas, no se logró impedir que prácticamente se duplicaran las defunciones causadas por estos padecimientos infecciosos.

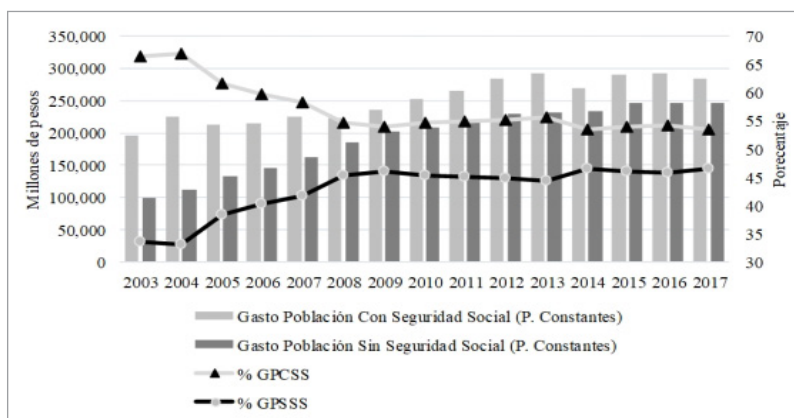
Por lo que corresponde a defunciones por obesidad y diabetes mellitus, éstas mostraron incrementos por encima del 60%; por lesiones auto infligidas intencionalmente y por enfermedades del corazón, arriba del 40%. El período 2013-2018 tiene cuatro causas de fallecimientos que destacan por su incremento: diabetes mellitus, enfermedades del corazón, neumonía e influenza y, nuevamente, suicidios.

Los contextos de marginación socioeconómica, exclusión espacial y pobreza de ingresos, combinados con escasez de recursos, sobredemanda de servicios y capacidades institucionales insuficientes, dificultan la adopción de estrategias de prevención (ver Anexo 1). No hay que perder de vista que los altos índices de defunciones por ENT mostrados en el Cuadro 5 se refieren a muertes prematuras, es decir, acaecidas en población cuya edad se encuentra en el rango entre 15 y 64 años.

Las causas de fallecimientos consideradas en este análisis se relacionan directamente con estilos de vida de la población, tipo de alimentación y acceso a los servicios de salud (Fernández-Villa y Márquez, 2017). A pesar de la predisposición genética, está demostrado que la alimentación deficiente es factor desencadenante de diabetes y obesidad. La carencia de programas de concientización sobre las consecuencias del consumo de bebidas alcohólicas desde temprana edad está afectando también los índices de enfermedades cardíacas y del hígado (Kaokawa, Katayama y Takahashi, 2017). El consumo de tabaco se relaciona con cáncer de pulmón y tumores malignos, mientras que las presiones socioeconómicas y el estrés son detonantes de enfermedades cerebro vasculares (Passarelli, Newcomb y Hampton, 2016).

De acuerdo con la OMS (2018), la falta de recursos para programas de prevención es causante del severo incremento de las ENT en economías de industrialización tardía. Dado que en México la economía

Gráfica 3. Gasto público en salud por tipo de población



Fuente: elaboración propia con datos de la Secretaría de Salud (SALUD, 2019).

informal y el subempleo abarcan a más de la mitad de la población económicamente activa (Pérez, Lugo y López, 2019), las y los trabajadores adolecen de seguridad social. Por tanto, el Estado se ha visto en la necesidad de adecuar el gasto público en salud de acuerdo con el tipo de población, es decir, aquella que tiene acceso a la seguridad social mediante el empleo formal con prestaciones reguladas y aquella que tiene que cubrir con sus propios ingresos su atención sanitaria inmediata, por encontrarse trabajando en un sector económico sin acceso a seguro médico alguno u otro tipo de prestación laboral.

La economía informal es muy importante para la producción del país; representa cerca del 20% del PIB nacional, según el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI, 2019). La atención del Estado a esta población sin acceso o acceso limitado a los servicios de salud pública debiera ser considerada como una responsabilidad ineludible.

En la Gráfica 3 se muestra el gasto público en salud por tipo de población. Los datos disponibles comprenden un período de tiempo suficiente para observar el cierre de la brecha entre el gasto destinado a las poblaciones con y sin acceso a la seguridad social. A partir del año 2009, las proporciones del gasto en salud para las poblaciones con y sin seguridad social se han mantenido constantes.

El cierre parcial de la brecha en el tipo de gasto tiene por lo menos dos lecturas. En la primera, se puede destacar la mayor ocupación del gasto público en salud dirigido a la población sin seguridad social. Dicho aumento puede obedecer a la propia dinámica demográfica (ver Anexo 2), al crecimiento proporcional del sector informal, al envejecimiento de la población que participa en éste o una combinación de los tres factores. En cualquier caso, representa un compromiso creciente para el Estado.

La segunda tiene que ver con la caída del gasto correspondiente a la población con seguridad social. De acuerdo con la Encuesta Nacional sobre Seguridad Social y Empleo (INEGI, 2018, p. 8), el gasto *per capita* entre la población con seguridad social cayó 7.5% entre 2013 y 2017. Ambas lecturas anuncian tanto la pérdida de empleos formales como la merma del fundamental derecho a la salud.

La excesiva flexibilización del mercado laboral –con la finalidad de captar mayores inversiones– ha traído como consecuencia la precarización progresiva de los puestos de trabajo, incluso en la formalidad (García y Cruz, 2017).

A partir de 2013, se presentó una caída real del gasto público en salud para la población con acceso a seguridad social. Lo anterior, a pesar de que dicho grupo poblacional se incrementó en más de 5 millones de personas entre 2013 y 2017 (Consejo Nacional de Población, CONAPO, 2020). Como consecuencia, la capacidad de atención médica oportuna y con enfoque preventivo se ha visto significativamente afectada.

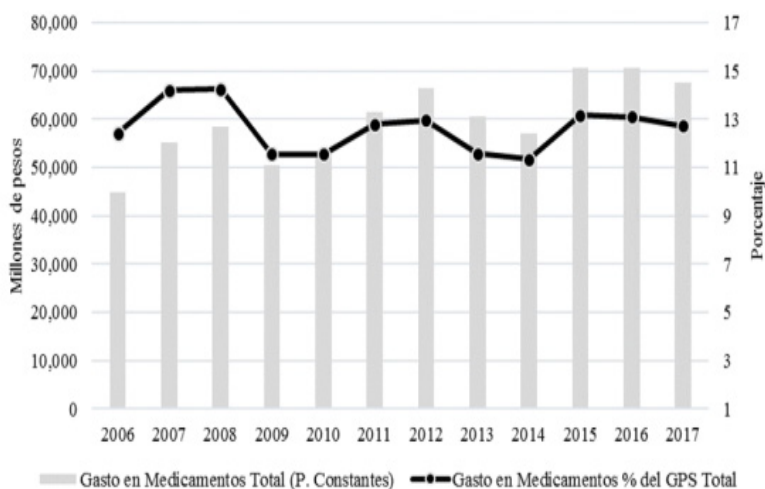
La reducción del financiamiento a la salud pública limita las capacidades institucionales y hace que se torne reactiva una función que debe ser fundamentalmente preventiva. Los cuadros 4 y 5 dan cuenta de que las principales causas de muerte en el país están asociadas con la escasez de recursos para la salud característica de los países en desarrollo (Soto-Estrada y Moreno-Altamirano, 2016).

De acuerdo con datos publicados en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) elaborada por el INEGI, el gasto de las familias destinado a cuidados de la salud se incrementó de 12% en 2008 (INEGI, 2008), a casi 26% en 2018 (INEGI, 2018).

Por supuesto, la población con menos recursos económicos es la más afectada por la expansión de los gastos en cuidados de la salud, pues tampoco cuentan con redes sociofamiliares de apoyo para afrontar los efectos colaterales de las enfermedades crónico-degenerativas, mientras en su entorno abundan factores de riesgo que favorecen la presencia de las ENT.

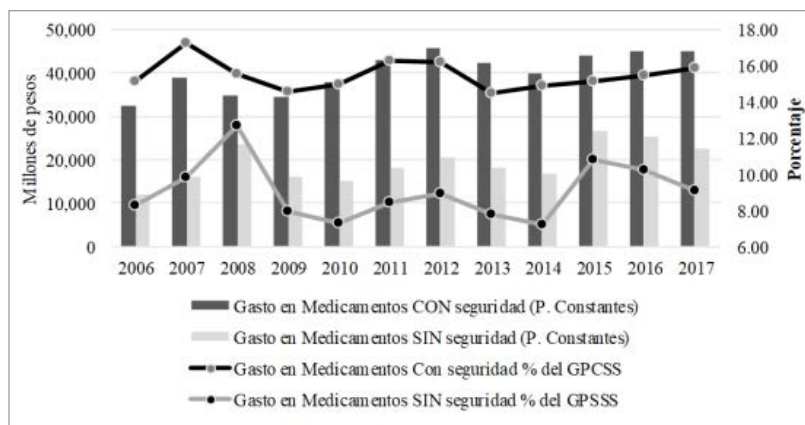
Los onerosos gastos de los tratamientos y medicamentos para tratar las ENT son el principal reto para la atención de la salud de las familias con renta media y baja. La falta de programas estatales preventivos para evitar la intervención clínica afecta fundamentalmente a las personas que se hallan en condiciones de pobreza y pobreza extrema. El estancamiento del gasto público en medicamentos (ver Gráfica 4), ante la expansión y envejecimiento demográficos, explica en buena medida el forzado crecimiento de los gastos familiares en el rubro de salud.

Gráfica 4. Gasto total en medicamentos  
y como % del gasto público en salud (2006 - 2017)



Fuente: elaboración propia con datos de la Secretaría de Salud (SALUD, 2019).

Gráfica 5. Gasto en medicamentos por tipo de población (2006-2017)



Fuente: elaboración propia con datos de la Secretaría de Salud (SALUD, 2019).

En la Gráfica 5, se descompone el gasto público en medicamentos por tipo de población. Ahí se pueden observar ligeros incrementos anuales durante el período 2006-2012, tanto del gasto público en medicinas destinado a población con seguridad social, como a aquella que no contaba con este beneficio. Sin embargo, el presupuesto destinado a dichos propósitos quedó prácticamente estancado durante el siguiente sexenio, con la consecuente pérdida de cobertura derivada del crecimiento y envejecimiento poblacionales. Evidentemente, las limitaciones de recursos para la disponibilidad de medicamentos en clínicas y centros de salud pública impiden la atención o continuidad de los tratamientos de todo tipo de enfermedades, incluyendo las ENT.

Las proporciones destinadas a la población sin seguridad social –mostradas en la gráfica anterior– exhiben nuevamente la alta vulnerabilidad del sector informal. Tal como lo revela la ENIGH, la población mexicana se está viendo obligada a recurrir a servicios privados de sanidad. Los costos de dicha atención privada representan un fuerte porcentaje de los ingresos mensuales familiares. No es extraño que, en tales circunstancias, un número cada vez mayor de personas de estos sectores de la población incurra en la desatención

de sus padecimientos –poniendo en riesgo muchas veces su vida– o recurra a la automedicación, que es una práctica social por demás riesgosa (Alcázar-Pichucho, 2018).

Los resultados son incrementos constantes de afecciones cardiacas, cerebrovasculares o tumores malignos, ENT que frecuentemente derivan en decesos prematuros. La falta de acceso a medicamentos, servicios clínicos y hospitalarios, así como la escasez de programas para la prevención de las enfermedades crónico-degenerativas, han producido el incremento en defunciones prematuras por ENT discutido a partir del Cuadro 5. El recrudecimiento de estos fenómenos en medio de crisis económicas habla de los graves costos sociales que trae consigo la retracción del Estado, en el contexto de un pragmatismo neoliberal que pretende ser asimilado como expresión de austeridad.

Cabe añadir lo siguiente: la presencia de complicaciones por ENT y SARS-COV-2 ha generado un mecanismo ágil de propagación de la enfermedad, así como un mayor número de muertes entre la población vulnerable. Mientras los adultos jóvenes forman parte del sector con mayores tasas de contagio (30-39 años), los adultos mayores recientes las tasas de defunciones por COVID-19 (65-69 años) (Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, CONACYT, 2020).

No obstante, ambos casos (tanto los positivos y como los decesos) parecen verse atados a factores de riesgo económico-espaciales y comorbilidades socioculturales que mantienen el umbral de muertes como prematuras entre el 65 y el 70% de éstas. Al respecto, Héctor Hernández, investigador adscrito al Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) señaló:

[Está sucediendo en] edades activas, esto marca una diferencia con respecto de otros países [...] donde la mayoría son de la tercera edad, en [...] México no es así, aunque la participación de los adultos mayores en el total de muertes [...] representa [alrededor del] 30-35% del total de defunciones (Toribio y Nava, 2020, página web).



## Conclusiones

Las series temporales mostradas en el último numeral de este documento constituyen un referente empírico para la discusión de los efectos colaterales de las políticas de austeridad sobre la salud pública. Contextualizadas por fuertes crisis económicas, las experiencias históricas internacionales apuntan a consecuencias adversas a la salud física y mental de las personas. Los datos presentados aquí indican que las afectaciones humanas y sociales implicadas por la restricción de recursos públicos al sector salud han sido concebidas como un coste, lamentablemente valorado por debajo de los costes macroeconómicos que representaría conferir suficiencia a los servicios del Estado.

La austeridad ha sido justificada como un

tratamiento [tanto] para reducir los síntomas de las [altas] deudas públicas y los déficits [presupuestarios como] para curar las recesiones [económicas de las naciones, su implementación conforma la base casi obligada de las políticas de recorte al] gasto estatal en cobertura médica, en seguros para el desempleo y en ayudas para [el acceso y/o conservación de] la vivienda [...] [Sin embargo, cuando] el Estado que recorta el gasto en medio de una recesión, también reduce drásticamente la demanda en un momento en que la demanda ya es baja de por sí. La gente gasta menos, las empresas se resienten, lo que en última instancia acaba provocando más desempleo y crea una espiral viciosa de menor demanda y desempleo creciente. Irónicamente la austeridad tiene el efecto contrario al que se pretende (Stuckler y Basu, 2013, pp. 1, 6 y 7).

Junto con la pandemia, las dos grandes recesiones del presente siglo constituyen hitos en el debate político y económico contemporáneo. Para muchos, el neoliberalismo sigue siendo el paradigma preponderante en cuanto a la producción y distribución de bienes y servicios. La inviabilidad de las sociedades de consumo con responsabilidad individualizada y la imposibilidad del mercado para autorregularse, son

signos claros de que el Estado debe reconfigurarse como principal promotor del desarrollo:

Los defensores del libre mercado y de la austeridad [comparten la creencia de que las naciones están obligadas a saldar] las deudas, independientemente del coste en términos humanos [Por su parte, algunos] de sus oponentes [defienden] el mantenimiento de una sólida red de protección social, aunque ello implique un menor crecimiento [...] ambos bandos han sido escandalosamente incapaces de advertir la falsa dicotomía de este debate (Stuckler y Basu, 2013, p. 5).

Dentro de los contextos político y económico actuales en México, parece más que pertinente cuestionar la dirección que en materia de estrategia económica y control del gasto público está llevando a cabo el gobierno federal. El posicionamiento de la austeridad republicana junto con el (neo)desarrollismo discursivo, presentados como punto final del neoliberalismo en México, ponen en tela de juicio la estrategia de un gobierno que arribó al poder gracias a la ostentación de principios progresistas.

Los severos recortes presupuestales a sectores estratégicos, instituciones evaluadoras de la política social, instancias de la democracia y otros organismos autónomos, junto con la creación de estructuras paralelas en materia de educación y salud, no dejan en claro cuáles son las estrategias del gobierno para lograr la pretendida transformación social.

La ausencia de un Plan Nacional de Desarrollo con metas realistas y estrategias claramente establecidas ha generado un clima de exacerbada incertidumbre para la inversión. Junto con la desintegración o debilitamiento de instituciones públicas, la supresión de diversos programas sociales que operaban con regularidad coloca en condiciones de creciente vulnerabilidad a millones de personas. La pérdida de empleos, ingresos y seguridad social, son factores que inciden directamente sobre la salud pública.

En esta última materia, la dinámica evolutiva de la mortalidad entre la población económicamente activa (PEA) refleja la realidad de

un país cuyo Estado se retrae en los momentos más agudos y severos de las recurrentes crisis económicas. La tendencia geométrica y, en algunos casos, exponencial de los fallecimientos relacionados con las ENT no es fortuita, y junto con el consistente aumento de los suicidios –cuyas incidencias han quedado invisibilizadas entre las muertes violentas–, son expresiones de la precarización de las esferas de desarrollo humano (alimentación, educación, seguridad social, vivienda, etcétera).

## Epílogo

El 2020 constituyó un parteaguas en el escenario mundial. La profunda recesión mundial originada por la propagación del SARS-COV-2 metió freno de mano a la economía global. Su impacto financiero en las naciones posindustriales es latente, mientras que en los países ha puesto “en jaque” a los sistemas públicos de salud que padecen graves problemas de financiamiento, infraestructura y disponibilidad de recursos tanto humanos como materiales.

En ese contexto, desde que se reportó el primer deceso por COVID-19 en México, el 18 de marzo de 2020, bastaron menos de seis meses para que esta enfermedad se colocara como la primera causa de mortalidad en el país, según datos de la OMS, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y el Banco Mundial recopilados, sistematizados y analizados en el estudio realizado por la organización World Life Expectancy (Navarro y López, 2020).

La tragedia producida por la intrusión del nuevo virus, aunque eventual, ha dejado una honda huella en la vida económica, social e incluso cultural de las naciones. Su emergencia acaparó la atención del mundo en 2020 y en 2021, y posiblemente aún en 2022 durante la fase desigual de recuperación económica. En México, la estructura de mortalidad históricamente observada refuerza una hipótesis emergente: que las políticas de austeridad sólo agravan la coyuntura. En el marco del segundo informe, el gobierno reconoció:

Cuadro 6. Evolución de la pandemia COVID-19 en México (2020-2021)

Fecha	Evolución
30/04/2020	Primer gran salto del COVID-19 en el <i>ranking</i> , superando a enfermedades como el cáncer cervical, VIH, leucemia y linfomas
05/05/2020	Se registraron 2 343 decesos, colocándose por arriba del cáncer de mama, estómago, hígado y colon
28/05/2020	Superó las muertes a causa de la violencia (8 724) y por accidentes viales (6 200).
11/06/2020	Se convirtió en una de las tres enfermedades más letales con 15 863 muertes, sólo por debajo de las enfermedades del corazón y la diabetes
05/09/2020	Los fallecimientos por COVID-19 se colocaron en primer lugar de letalidad con 69 053 casos, arriba de las coronarias y de la hiperglucemia
31/12/2020	Para finales del año, los decesos ocasionados por la pandemia en el país sumaron 138 748 casos registrados oficialmente
28/02/2021	Durante el primer bimestre del año se incrementó la diferencia porcentual en un +60% y +59% con respecto a la segunda y tercera causa de mortalidad nacional, respectivamente
30/04/2021	Se reportaron 2 340 934 casos positivos, cuya tasa de mortandad fue cercana al 10%, por lo que el segundo bimestre terminó con 216 447 muertes, reconocidas oficialmente

Fuente: elaboración propia con información de Navarro y López (2020, página web) y de World Life Expectancy (2021, página web).

Un incremento de decesos por enfermedades crónicas y degenerativas no asociadas a covid-19, al pasar de 728 mil 483 en 2019 a 738 mil 001 en 2020.

Cifras preliminares de 2020 sobre las principales causas de muerte se encuentran las enfermedades del corazón con 158 mil 658 casos (en 2019, fue de 153 mil 367); diabetes mellitus con 101 mil 741 (104 mil 352 en año pasado); tumores malignos 88 mil 580 (87 mil 325); accidentes 28 mil 919 (31 mil 59 fue mayor en 2019); enfermedades del hígado 40 mil 025 (40 mil 212).

Las enfermedades cerebrovasculares también se elevaron ligeramente, al pasar de 35 mil 502 en 2019 a 35 mil 577; la agresiones y homicidios se elevaron de 37 mil 315 a 40 mil 863; los padecimientos pulmonares obstructivos crónicos pasaron de 24 mil 168 en 2019 a 24 mil 142 (Navarro y López, 2020, página web).

Bajo la lógica de la austeridad, las experiencias de las políticas de recorte no sólo llegan a profundizar los efectos de las crisis económicas. El caso mexicano ilustra con contundencia la propensión de las economías en desarrollo por apalancarse en la informalidad para remontar las recesiones económicas, con el consecuente desmantelamiento de las redes de protección social. Asimismo, la dinámica evolutiva de las causas de la mortalidad en México proporciona una imagen más amplia de las implicaciones que las decisiones políticas generan sobre la vida de las personas, más allá de los indicadores macroeconómicos.<sup>8</sup>

Partiendo de una lectura abierta a dos obras fundamentales de Jean Paul Sartre (1993, 2004), el sufrimiento de la experiencia de vivir es compartido (aunque ignorado) en sociedades de consumo, alienadas a la búsqueda incesante de satisfactores materiales, mientras presumen su justificación en la autodeterminación y la responsabilidad exclusivamente individual como valores del liberalismo económico. Valores que han conseguido trastocar la potestad del Estado para disponer del uso legítimo de la violencia en defensa de la autoridad simbólica del mercado, el cual, de vez en cuando, requiere y demanda un promotor o un paramédico según sea la ocasión. Luego entonces, la salud de los mercados importa más que la de quienes los sostienen.

<sup>8</sup> Y aunque la atención dedicada a los enfermos por Covid-19 ha afectado el diagnóstico de nuevos casos en el resto de las principales enfermedades endémicas dentro del país (Vega, mayo 2021), también lo es que la falta de personal médico, sobre todo especialistas, en condiciones seguras de trabajo se ha hecho todavía más visible por la emergencia sanitaria, mostrando la honda vulnerabilidad de dicho sector (Molina, febrero 2021). Hacia la segunda mitad del 2021 en México, la evidencia disponible –una tasa de casos positivos nuevos del 17%, un 5% de letalidad y casi dos millones de personas recuperadas de Covid-19, así como 21 millones de personas vacunadas en el país (Redacción, mayo 2021)– parece apuntar hacia el fin de la tormenta. Aún queda observar lo que quedará detrás de ésta.

## Referencias

- ALCÁZAR-PICHUCHO, M. (2018). *Automedicación y los riesgos en la salud de la población adulta*. Polo del conocimiento.
- ANIMAL POLÍTICO. (29 de mayo de 2021). *Salud reconoce 387 muertes más por COVID; han vacunado a 21 millones de personas*. Redacción, consultado el 31 de mayo de 2021 en: <<https://www.animalpolitico.com/2021/05/covid-muertes-casos-confirmados-vacuna-29-mayo/>>.
- Banco Mundial. (2019a). *Población total-México*. Consultado el 30 de enero de 2020, en Datos (BM Sitio Web): <<https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.POP.TOTL?locations=MX>>.
- \_\_\_\_\_. (2019b). *Población entre 15 y 64 años de edad-México*. Consultado el 30 de enero de 2020, en Datos (BM Sitio Web): <<https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.POP.1564.TO?locations=MX>>.
- \_\_\_\_\_. (2019c). *Población de 65 años de edad y más, total-México*. Consultado el 30 de enero de 2020, en Datos (BM Sitio Web): <<https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.POP.65SUP.TO?locations=MX>>.
- CONACYT. (16 de noviembre de 2020). *Información General Nacional*. Consultado en Covid-19 México: <<https://datos.covid-19.conacyt.mx/>>.
- CONAPO. (2020). *Indicadores demográficos de México*. México: Consejo Nacional de Población.
- FERNÁNDEZ-VILLA, J. y D. Márquez. (2017). "Association of Healthy Habits Beliefs and Mortality in Older Adults: A Longitudinal Analysis of the Mexican Health and Aging Study". *Journal of Aging and Health*, pp. 123-129.
- GARCÍA, L. y M. Cruz. (2017). "Desempleo en América Latina: ¿flexibilidad laboral o acumulación de capital?" *Problemas del desarrollo*, vol. 48, núm. 189.
- GOBIERNO DE MÉXICO. (2019). *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*. Consultado el 12 de octubre de 2019 en: <<https://www.gob.mx/>>.
- GÓMEZ-DANTÉS, O., S. Sesma, V. Becerril, F. Knaul, H. Arreola y J. Frenk. (2011). *Sistema de Salud de México*. Salud Pública de México, 53, pp. 220-232.
- INEGI. (2008). *Encuesta Nacional sobre Ingresos y Gastos de los Hogares*. México: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, <<https://www.inegi.org.mx/rnm/index.php/catalog/7>>.
- \_\_\_\_\_. (2018). *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares*. Aguascalientes, México: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática,

- <[https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enigh/nc/2016/doc/presentacion\\_resultados\\_enigh2016.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enigh/nc/2016/doc/presentacion_resultados_enigh2016.pdf)>.
- \_\_\_\_\_. (2018). *Encuesta Nacional sobre Seguridad Social y Empleo*. Aguascalientes, Mexico: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, <[https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/eness/2017/doc/presentacion\\_eness\\_2017.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/eness/2017/doc/presentacion_eness_2017.pdf)>.
- \_\_\_\_\_. (2019). *Empleo y ocupación*. Consultado el 10 de diciembre, en Datos/Temas: <<https://www.inegi.org.mx/temas/empleo/>>.
- KAOKAWA, Y., K. Katayama y K. Takahashi. (2017). “The effectiveness of a liver disease education class for providing information to patients and their families”. *Journal of Clinical Medicine*, vol. 9, núm. 3, pp. 207-212.
- LEDDA, C., F. Cicchiú y B. Pugilisi. (2016). “Attitude on health care workers toward patients affected by HIV and drug users”. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, vol. 14, núm. 3, p. 284.
- MACÍAS-SÁNCHEZ, A. (2014). *Gasto público y privado en el sistema de salud mexicano*. Consultado el 15 de mayo de 2020, en el Centro de Investigaciones Económicas y Presupuestarias (CIEP): <<https://ciep.mx/gasto-publico-y-privado-en-el-sistema-de-salud-mexicano/>>.
- MARTÍNEZ, D. y C. Caamal. (2018). “Política fiscal, mercado de trabajo y empleo informal en México”. *Revista mexicana de economía y finanzas*, vol. 13, núm. 1, pp. 77-98.
- MATUS-PÉREZ, N. (2019). “Los asentamientos irregulares en la Ciudad de México y la importancia de la definición de problemas públicos”. Tesis de Maestría. Repositorio digital del Centro de Investigación y Docencia Económicas, pp. 12-22.
- MÉNDEZ MÉNDEZ, J. S. (15 de octubre de 2019). *La contracción del gasto per cápita en salud: 2010-2020*. Consultado en el sitio web del Centro de Investigación Económica y Presupuestaria AC: <[ciep.mx/tQyr](http://ciep.mx/tQyr)>.
- MOLINA, H. (18 de febrero de 2021). “Evidencia epidemia falta de médicos especialistas”. *El Economista*, consultado el 31 de mayo en: <<https://www.economista.com.mx/politica/Evidencia-epidemia-falta-de-medicos-especialistas-20210218-0156.html>>.
- NAVARRO, I. y L. López. (30 de Noviembre de 2020). “Covid-19 cobra más vidas que infartos, diabetes, derrames y cáncer en México”. *Milenio*,

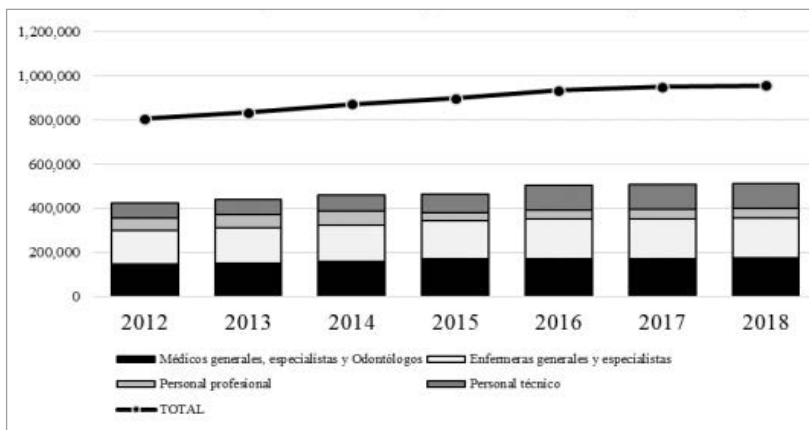
- consultado en <<https://www.milenio.com/salud/covid-19-principal-causa-muerte-mexico-infartos-diabetes-cancer>>.
- NAVARRO, V. (2012a). *¿Por qué las políticas de austeridad son profundamente erróneas?* Consultado en julio de 2019 en: <<http://www.vnavarro.org/wp-content/uploads/2012/05/por-que-las-politicas-de-austeridad-25052012.pdf>>
- \_\_\_\_\_. (2012b). “El porqué de los recortes”. *Público*, 12 de julio de 2012. Consultado en: <<https://blogs.publico.es/dominiopublico/5499/el-por-que-de-los-recortes/>>.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. (13 de febrero de 2019). *El gran problema del empleo en el mundo: las malas condiciones de trabajo*. Sala de Noticias de la OIT. Consultado el 25 de noviembre de 2019 en: <[https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS\\_670577/lang-es/index.htm](https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_670577/lang-es/index.htm)>.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD. (marzo de 2013a). *10 datos sobre las enfermedades no transmisibles*. Centro de Prensa de la OMS. Consultado el 20 de noviembre de 2019 en: <[https://www.who.int/features/factfiles/noncommunicable\\_diseases/es/](https://www.who.int/features/factfiles/noncommunicable_diseases/es/)>.
- \_\_\_\_\_. (marzo de 2013b). *Enfermedades no transmisibles (ENT)*. Centro de Prensa de la OMS. Consultado el 20 de noviembre de 2019 en: <[https://www.who.int/features/factfiles/noncommunicable\\_diseases/es/](https://www.who.int/features/factfiles/noncommunicable_diseases/es/)>.
- \_\_\_\_\_. (junio de 2018). *Enfermedades no transmisibles*. Centro de prensa de la OMS. Consultado el 20 de noviembre de 2019 en: <<https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/noncommunicable-diseases#>>.
- \_\_\_\_\_. (octubre de 2019). *Un nuevo reporte de la OMS impulsa los esfuerzos por abordar las principales causas de mortalidad urbana*. Centro de prensa de la OMS. Consultado el 20 de noviembre de 2019 en: <<https://www.who.int/es/news-room/feature-stories/detail/new-who-report-to-bolster-efforts-to-tackle-leading-causes-of-urban-deaths>>.
- PASSARELLI, M., P. Newcomb y J. Hampton. (2016). “Cigarette smoking before and after lung cancer diagnosis: mortality from cancer and smoking-related diseases”. *Journal of Clinical Cancer*, pp. 125-134.
- RODRÍGUEZ PÉREZ, E., D. Castro y M. Mendoza. (2019). Desigualdad salarial y trabajo informal en regiones de México. *Región y sociedad*, vol. 31, núm. 1, pp. 1-22.



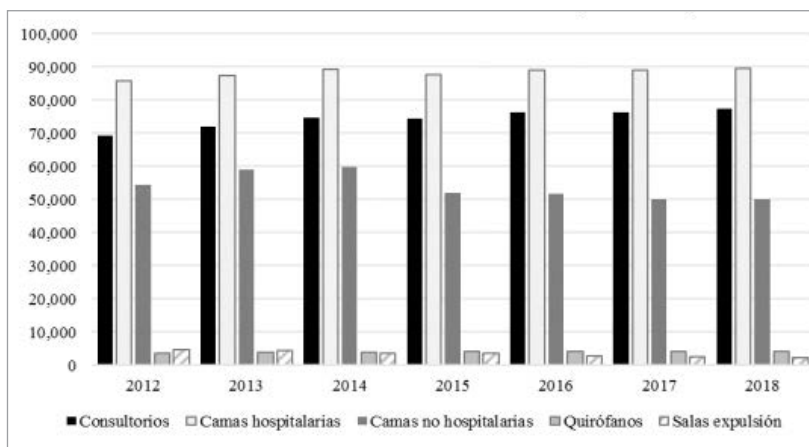
- SALUD. (2019). *Datos en salud (2019, nacional)*. Consultado el 18 de noviembre de 2019, en el Sistema de información de la Secretaría de Salud: <<http://sinaiscap.salud.gob.mx:8080/DGIS/>>.
- \_\_\_\_\_. (2020). *Datos en salud (2020, nacional)*. Consultado el 12 de abril de 2020 en el Sistema de información de la Secretaría de Salud: <<http://sinaiscap.salud.gob.mx:8080/DGIS/>>.
- SARTRE, J. P. (1993). *El ser y la nada* (novena ed.). Buenos Aires: Losada.
- \_\_\_\_\_. (2004). *Crítica de la razón dialéctica I*. Buenos Aires: Losada.
- SOTO-ESTRADA, G. y L. Moreno-Altamirano. (2016). “Panorama epidemiológico de México, principales causas de morbilidad y mortalidad”. *Revista de la Facultad de Medicina*, vol. 9, núm. 6, pp. 8-22. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- STUCKLER, D. y S. Basu. (2013). *¿Por qué la austeridad mata? El coste humano de las políticas de recorte*. México: Taurus.
- TÉLLEZ, G. (2018). “Presupuesto en salud para las entidades federativas en México. Un análisis 2010-2017”. *Revista Enfoques*, vol. 16, núm. 28, pp. 63-97. Facultad de Gobierno. Universidad Central de Chile.
- TORIBIO, L. y A. Nava. (2 de noviembre de 2020). “Pobreza incide en letalidad del covid; 75% de fallecidos tuvo estudios hasta secundaria”. *Excelsior*. Consultado en: <<https://www.excelsior.com.mx/nacional/pobreza-incide-en-letalidad-del-covid-75-de-fallecidos-tuvo-estudios-hasta-secundaria>>.
- VEGA, A. (28 de mayo de 2021). “Pandemia afectó el diagnóstico de nuevos casos de las enfermedades que más afectan a los mexicanos”. *Animal Político*. Consultado el 31 de mayo en: <<https://www.animalpolitico.com/2021/05/pandemia-bajo-diagnostico-enfermedades-mexicanos/>>.
- WORLD LIFE EXPECTANCY (2021). *Selected deaths vs Covid-19. México*. Consultado el 31 de mayo de 2021 en: <<https://www.worldlifeexpectancy.com/selected-deaths-vs-covid-19-mexico>>.

**Anexo 1**

Fuente: elaboración propia con datos de la Secretaría de Salud (SALUD, 2019).<sup>9</sup>  
 Personal médico, administrativo y técnico en México (2012-2018)



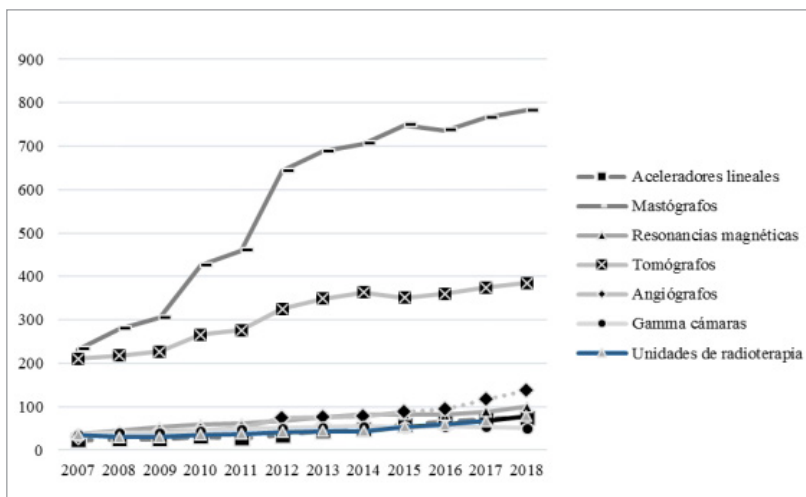
<sup>9</sup> Dentro del total del personal de salud también se encuentra el personal médico en for-  
 Recursos físicos del sector salud (nacional, 2012-2018)



Fuente: elaboración propia con datos de la Secretaría de Salud (SALUD, 2019)

mación, “médicos en otras labores”, pasantes de enfermería, auxiliares de enfermería, “personal de enfermería en otras labores” y “otro personal”.

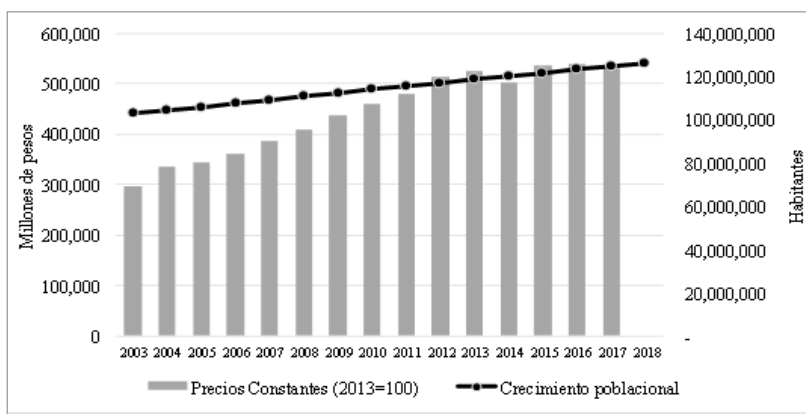
Equipo médico (nacional, 2007-2018)



Fuente: elaboración propia con datos de la Secretaría de Salud (SALUD, 2019)

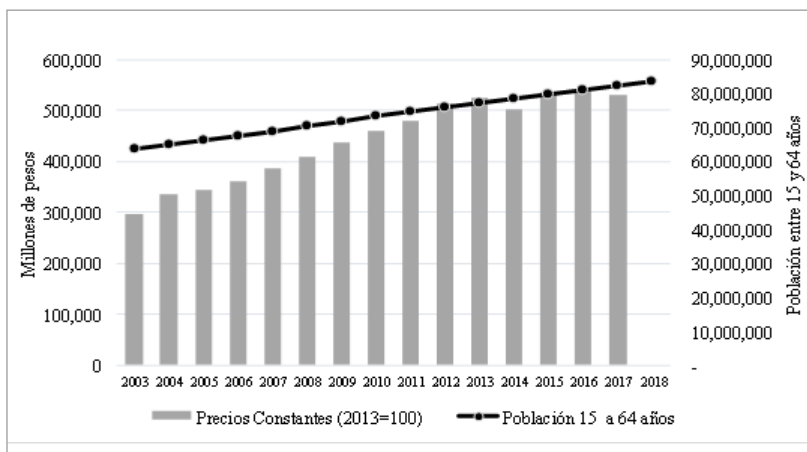
Anexo 2

Gasto público en salud y crecimiento de la población en México (2003-2018)



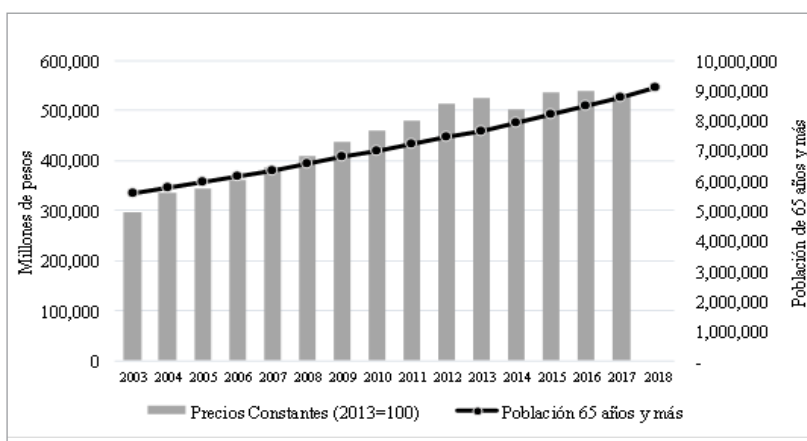
Fuente: elaboración propia con datos de la Secretaría de Salud (SALUD, 2019) y del Banco Mundial (2019a).

Gasto público en salud y crecimiento de la población de 15 a 64 años (2003-2018)



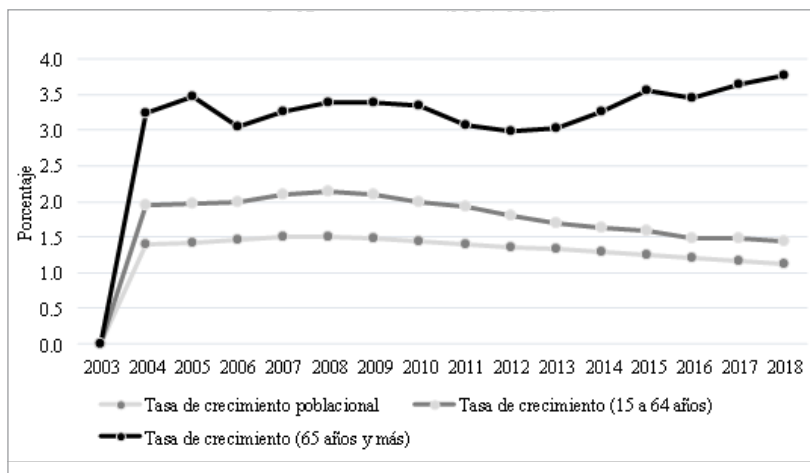
Fuente: elaboración propia con datos de la Secretaría de Salud (SALUD, 2019) y del Banco Mundial (2019b)

Gasto público en salud y población de 65 años y más en México (2003-2018)



Fuente: elaboración propia con datos de la Secretaría de Salud (SALUD, 2019) y del Banco Mundial (2019b)

Tasa de crecimiento de la población general, de 15 a 64 años  
y de 65 años y más (2004-2018)



Fuente: elaboración propia con datos del Banco Mundial  
(2019a, 2019b, 2019c).

## **La austeridad en el sector energético: el caso de la industria eléctrica**

Jaime Muñoz Flores y Paola Briones Molina

Originalmente, la “austeridad republicana” fue anunciada como una política gubernamental procíclica, consistente en la reorientación de asignaciones presupuestarias, cancelación de gastos suntuarios del gobierno, supresión de áreas administrativas prescindibles y reducción de salarios de los funcionarios públicos. El principal objetivo sería generar los recursos necesarios para impulsar una nueva cartera de programas sociales y megaproyectos de inversión, sin repercusiones sobre la deuda del país. Pero la realidad ha puesto en relieve facetas de la austeridad republicana que no se dieron a conocer originalmente. Aspectos como la cancelación de insignes programas de desarrollo, así como fuertes recortes presupuestarios a gastos de operación e inversión en prácticamente todos los sectores, se han convertido en el eje principal de la política de austeridad.

En este trabajo se analizan las repercusiones de la austeridad republicana sobre tres de los ramos de mayor importancia estratégica para el país: generación, transmisión y distribución de electricidad. En primer término, se discuten los enigmas que encierra el plan energético nacional, así como algunos de los cambios más importantes observados en la gestión del sector energético. Posteriormente, se prefigura un horizonte para el ramo eléctrico dentro de la atmósfera de incertidumbre que le ha invadido a partir de las importantes reformas operativas y normativas que acompañan a las políticas de austeridad impuestas.

## Introducción

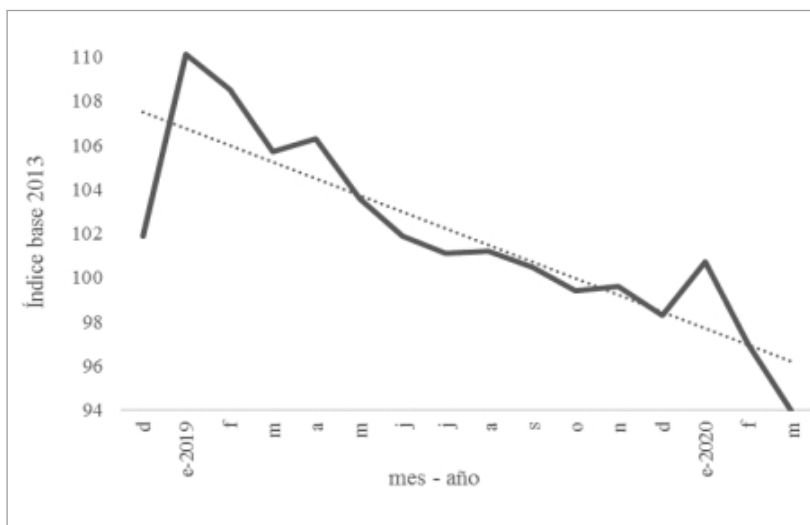
No es la austeridad republicana una política concebida para afrontar la aguda crisis por la que atraviesa México. Desde los primeros planteamientos por parte del Ejecutivo Federal, la austeridad republicana fue presentada con un propósito específico, decididamente procíclico: liberar recursos para el desarrollo mediante la reestructuración del gasto público. Recursos que serían encausados hacia el bienestar de la población de las regiones más pobres del país, principalmente.

Ciertamente, el tiempo transcurrido a partir de su aprobación es relativamente corto, pero cabe recordar que la Ley Federal de Austeridad Republicana (LFAR) fue concebida dentro de un ambiente de grandes expectativas de crecimiento. A inicios de la presente administración se estimaba una tasa anual de crecimiento promedio del Producto Interno Bruto (PIB) de 4% (Diario Oficial de la Federación, DOF, 2019), (Plan Nacional de Desarrollo, PND, 2019, p. 60).

Desde sus primeros días como presidente, López Obrador hizo su gran apuesta para impulsar el desarrollo: los megaproyectos. Éstos detonarían la inversión necesaria para el crecimiento económico regional, particularmente en las entidades federativas con mayores rezagos. La refinería de Dos Bocas, el Tren Maya, la modernización del ferrocarril transísmico y el aeropuerto Felipe Ángeles, surgieron con el propósito de reactivar una inversión fija bruta que durante el primer año de gobierno había registrado su caída más grave de la historia (Gráfica 1).

El gobierno mexicano sostiene que los proyectos insignia de inversión pública atraerán la inversión privada, lo que generará un efecto multiplicador sobre el crecimiento regional. El crecimiento vendrá con nuevas y mejores oportunidades de empleo para la población de las regiones que más lo requieren. Simultáneamente, se impulsarán nuevos programas de apoyo para los sectores sociales con mayores necesidades. Todo ello, en un contexto de suficiencia presupuestaria, generada mediante la erradicación de la corrupción, cancelación de los gastos suntuarios del gobierno, supresión de áreas administrativas prescindibles, así como reducción de los salarios de los funcionarios públicos. Es decir, mediante la instauración del régimen de austeridad republicana.

Gráfica 1. Inversión fija bruta



Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, INEGI, 2020.

### El origen de la austeridad

Asociada con el pensamiento liberal, la noción de austeridad en las finanzas públicas proviene de épocas muy remotas. Sin embargo, a partir de la crisis de 2008 cobraron relevancia dos de sus rasgos que se han vuelto ahora característicos: la preservación de un equilibrio primario del presupuesto público y el control de la deuda soberana. Cabe destacar que la relevancia de ambos rasgos surgió del impulso que en su momento les dieron grandes organismos financieros internacionales como el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) (Clift, 2018).

A pesar de que los hechos muestran que en la concepción de austeridad adoptada en México prevalecen estos rasgos, el énfasis del discurso se ha enfocado en la erradicación de la corrupción al interior del sector público. Cabe decir que no existe debate alguno sobre la legitimidad de éste u otros aspectos de moral en el ejercicio público contemplados por la LFAR. Sin embargo, su traducción en términos



de política económica merece profunda discusión. Sobre todo, cuando de los conceptos se pasa a acciones como recortes al gasto público en sectores estratégicos.

Ante la dificultad de profundizar en la enorme cantidad de repercusiones que tiene la austeridad republicana sobre el desarrollo del país, en este trabajo nos centramos en su impacto en política energética, específicamente en sus ramos de generación, transmisión y distribución de electricidad. Con tal objetivo, en el siguiente apartado se analiza la evolución de algunas variables energéticas fundamentales, así como ciertos cambios observados dentro del período que abarca tanto la reforma energética como la instauración del régimen de austeridad. Posteriormente, se analiza el horizonte del ramo eléctrico a partir de la adopción de las políticas de austeridad. Por último, se presentan algunas reflexiones finales y conclusiones.

### **El enigma del plan sectorial energético**

Desde la creación de la Comisión Federal de Electricidad y la nacionalización de la industria petrolera, en los años 1937 y 1938 respectivamente, la historia del desarrollo y la soberanía de México han estado ligadas de manera especial al sector energético. Durante numerosas décadas, las industrias petrolera y eléctrica han sido consideradas por los gobiernos mexicanos como las “palancas del desarrollo” por antonomasia.

La perspectiva de la actual administración federal sobre el presente y futuro del país se apega a esa visión. El objetivo central expuesto en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) se expresa en los siguientes términos: “que Petróleos Mexicanos (PEMEX) y la Comisión Federal de Electricidad (CFE) vuelvan a operar como las palancas del desarrollo” (PND, 2019, p. 50).

El diagnóstico oficial sobre la condición que guardan actualmente estas dos empresas productivas del Estado apunta a una situación grave. En el PND 2019-2024 se asegura que dicha situación es consecuencia de los embates privatizadores infligidos tanto a PEMEX como a

la CFE por los gobiernos neoliberales, especialmente a partir de la reforma energética de 2013 (PND, 2019, p. 50). Sin embargo, los problemas de viabilidad financiera de estas dos grandes empresas energéticas parecen provenir de épocas más remotas.

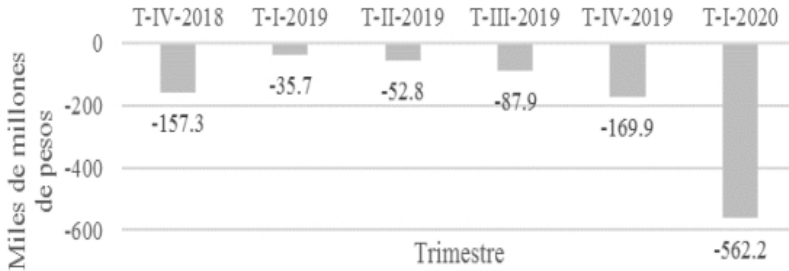
La lacerante corrupción que ha permeado en todas las capas de PEMEX nació con la empresa misma (González, 2018). Por su parte, tanto el enorme costo del Contrato Colectivo (Rousseau, 2017), como el régimen fiscal al que se le ha sometido desde su origen, constituyen factores determinantes de las diversas crisis financieras de la petrolera mexicana a lo largo de su historia. Prácticamente desde su creación, las obligaciones fiscales de PEMEX fueron establecidas en niveles insostenibles para cualquier empresa, pública o privada. En el rubro de impuestos, se ha llegado a excesos tan irracionales como el cobro de derechos fiscales equivalentes al 120% de las utilidades anuales (Ramírez, 2017).

A los anteriores se han sumado en épocas recientes otros dos grandes problemas: a) el agotamiento de los magnos mantos petroleros de aguas someras mexicanas, encabezados por Cantarell y, b) la alta volatilidad de los precios de los hidrocarburos, derivada de excedentes mundiales y constantes bajas en la demanda de petróleo (Álvarez, 2019).

Dicha caída de precios afecta en mayor grado a PEMEX en relación con otras empresas del sector, pues una proporción significativa de las reservas de México se caracteriza por altos costos de extracción. Ante precios muy bajos, como los observados a partir de inicios de 2020, sostener la producción de crudo de difícil extracción redundaría en pérdidas económicas, en lugar de utilidades.

Las pérdidas de PEMEX se incrementaron de forma alarmante el primer trimestre del año 2020 (Gráfica 2). Llama la atención que a pesar de que el precio del crudo mexicano prolongó su caída en dicho trimestre hasta terreno negativo, México se negó a sumarse a la estrategia de reducir la producción mundial para “estabilizar los precios, proteger los ingresos petroleros y racionalizar la explotación de las reservas” (Organización de Países Exportadores de Petróleo, OPEP, 2020).

Gráfica 2. Pérdidas trimestrales de PEMEX  
Miles de millones de pesos. Resultados financieros antes de impuestos



Fuente: PEMEX, Informe financiero: estado de resultados., 2020.

Ninguna empresa, pública o privada, puede sobrevivir por mucho tiempo bajo el influjo sostenido de fugas de capital de tales proporciones.

La suspensión que determinó el actual gobierno de diversas acciones programadas en la agenda de la reforma energética, particularmente en lo relativo a la inversión privada en los sectores eléctrico y de hidrocarburos, generó gran incertidumbre. Ante una anunciada crisis, ¿cuáles serían las acciones concretas que se pondrían en marcha para mantener al sistema energético nacional en condiciones normales de operación?

En un contexto de incertidumbre generalizada, el 15 de junio de 2020 fue publicado el Plan Sectorial de Energía (Secretaría de Energía, SENER, 2020). Su eclosión contribuyó a llenar algunos de los grandes vacíos del PND, así como a dilucidar el enigma existente hasta entonces sobre los componentes esenciales de la estrategia energética de la administración de López Obrador (ver cuadro 1).

En virtud de que el presente trabajo se centra de manera fundamental en los efectos que la austeridad republicana tiene sobre el sector eléctrico, describiremos a continuación, solamente *grosso modo*, la direccionalidad de la estrategia gubernamental para el sector de hidrocarburos. A saber:

Cuadro 1. Objetivos del Plan Sectorial de Energía 2020-2024

1. Alcanzar y mantener la autosuficiencia energética sostenible para satisfacer la demanda de la población con producción nacional
2. Fortalecer a las empresas productivas del Estado mexicano como garantes de la seguridad y soberanía energética, y palanca del desarrollo nacional para detonar un efecto multiplicador en el sector privado
3. Organizar las capacidades científicas, tecnológicas e industriales que sean necesarias para la transición energética de México a lo largo del siglo XXI
4. Elevar el nivel de eficiencia y sustentabilidad en la producción y uso de las energías en el territorio nacional
5. Asegurar el acceso universal a las energías, para que toda la sociedad mexicana disponga de las mismas para su desarrollo
6. Fortalecer el sector energético nacional para que constituya la base que impulse el desarrollo del país como potencia capaz de satisfacer sus necesidades básicas con sus recursos, a través de las empresas productivas del estado, las sociales y privadas

Fuente: SENER, Plan Sectorial de Energía 2020-2024, 2020.

a) Se revisarán los términos del marco normativo en materia de energía resultantes de la reforma energética de 2013. En ese contexto, se acotará la inversión privada en exploración y extracción de gas y petróleo.

b) No se abrirán más subastas para exploración y explotación de yacimientos de hidrocarburos. Dadas las limitaciones tecnológicas de PEMEX, lo anterior implica que no se explotarán en un futuro próximo los yacimientos de aguas profundas del Golfo de México. Los adeudos que tiene la empresa con sus proveedores, que al cierre del primer trimestre de 2020 ascendían a 180 000 millones de pesos (PEMEX, 2020b), están dificultando la creación de nuevas alianzas público-privadas para exploración y extracción de petróleo en aguas

profundas. Los potenciales socios de PEMEX pretenden la constitución de un fideicomiso de garantía para la liquidación de la utilidad compartida al momento de la venta del crudo. Sin embargo, la normatividad vigente, junto con las precarias finanzas tanto de PEMEX como del gobierno mexicano, dificultan la constitución de dicho fondo.

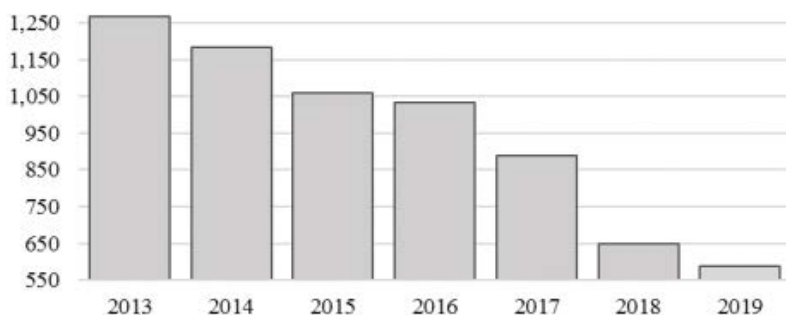
c) Se buscará estabilizar los niveles de producción de crudo mediante la explotación de yacimientos en tierra y aguas someras descubiertos en épocas pasadas. Según el plan de negocios de PEMEX, existen 20 yacimientos descubiertos en el pasado (PEMEX, 2019, p. 181). En principio, dichas fuentes permitirían acotar la caída de la producción de petróleo en un nivel de aproximadamente 2 000 000 de barriles diarios. Considerando tal producción, las reservas 3p, es decir, reservas probadas + reservas probables + reservas posibles, alcanzarían aproximadamente para diez años de explotación (PEMEX, 2019, p. 33). Dado que el costo promedio de extracción es de 13.7 dólares (PEMEX, 2019, p. 38), el valor de dichas reservas de petróleo puede ser estimado: suponiendo un precio de venta igual al promedio histórico de 49.41 dólares (Banco de México, BANXICO, 2020), el margen de utilidad promedio sería de 35.41 dólares por barril de petróleo. Realizando el producto entre la utilidad por barril y la producción de 2 millones de barriles diarios durante diez años, el valor total de las reservas mexicanas asciende a 5.9 billones de pesos.

d) Se buscará rescatar financieramente a PEMEX mediante la reducción de la carga fiscal y la inyección de recursos públicos (PEMEX, 2019, p. 78). El reto que ello representa es enorme, pues los pasivos actuales de la empresa ascienden a 4.2 billones de pesos (PEMEX, 2020b), mientras que las pérdidas que se añaden a dichos pasivos han llegado a superar los 560 000 millones de pesos en un solo trimestre (PEMEX, 2020). Adicionalmente, para reactivar la exploración y eventualmente incrementar la explotación, PEMEX requiere una inversión aproximada de 2 billones de pesos (PEMEX, 2019, p. 192).

e) Se readecuarán las actuales refinerías y se sumará la de Dos Bocas para incrementar la producción de gasolina a partir de mezcla mexicana de crudo (PEMEX, 2019, p. 77). A pesar de que la refinación deja

márgenes de utilidad exigüos, requiere gran inversión en infraestructura y mantenimiento, y genera altos volúmenes de contaminantes, se ha considerado que dicha actividad es clave para fortalecer la soberanía energética. La capacidad del país en el rubro de refinación ha decrecido aceleradamente en los últimos años (Gráfica 3), mientras los volúmenes de importación de gasolina crecen como consecuencia (Sener, 2020).

Gráfica 3. Refinación de Crudo. Miles de barriles diarios (\*)



Año	
Porcentaje de utilización respecto de la capacidad instalada*	
Refinería de Salina Cruz	40.5%
Refinería de Tula	37.3%
Refinería de Cadereyta	39.0%
Refinería de Salamanca	41.9%
Refinería de Minatitlán	38.3%
Refinería de Cd. Madero	17.6%

\* La capacidad de refinación ha decrecido aceleradamente en los últimos años. Debido principalmente a dos factores: 1) El crudo ligero, para el cual fueron diseñadas las actuales refinerías, se agota progresivamente. La refinación del crudo pesado que se produce actualmente requiere modificaciones a la infraestructura y a los procesos de refinación. 2) Las refinerías existentes no han recibido el mantenimiento necesario, por lo que actualmente operan sólo en bajo porcentaje respecto de su capacidad instalada. Fuente: Base de datos institucional de Pemex: <<http://ebdi.pemex.com/bdi/bdiController.do?action=temas>>.

A continuación, discutiremos las implicaciones que el régimen de austeridad republicana puede producir sobre la condición que guarda la red nacional de generación, transmisión y distribución de electricidad.

### **Horizonte del sector eléctrico**

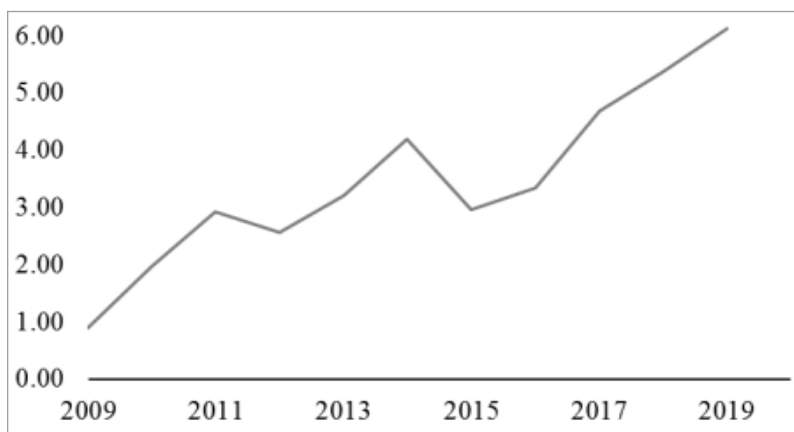
Tanto del lado de la oferta como de la demanda, el panorama energético mundial ha sufrido grandes cambios en los últimos años (Agencia Internacional de Energía, EIA, por sus siglas en inglés, 2019). En este proceso de transformación, las energías limpias están logrando progresivamente mayor participación relativa dentro de la matriz energética mundial. El mundo espera que eventualmente los combustibles fósiles sean desplazados por energías limpias, y mitigar así los efectos del cambio climático. Sin embargo, la revolución de las energías limpias apenas comienza. A la fecha, las economías de todos los países, incluyendo a Alemania e Islandia, siguen dependiendo en gran escala de los hidrocarburos fósiles para operar sus sistemas energéticos (EIA, 2019, p. 12).

A pesar de que México destaca a nivel mundial por su potencial en energía renovable, la dependencia de hidrocarburos importados ha ido en ascenso en los últimos años. Sin ser el único, el caso del gas natural ha ido cobrando mayor relevancia. Las importaciones de gas natural provenientes de Estados Unidos se incrementaron en los pasados diez años en casi 700%, pasando de 900, a más de 6 000 millones de dólares anuales (Gráfica 4).

El aumento de las importaciones de gas exclusivamente proveniente de Estados Unidos obedece a la combinación de dos factores principales: 1) el agotamiento de los yacimientos convencionales mexicanos (PEMEX, 2019, p. 34), y 2) El abaratamiento relativo del precio del gas natural en Estados Unidos (Gráfica 5).

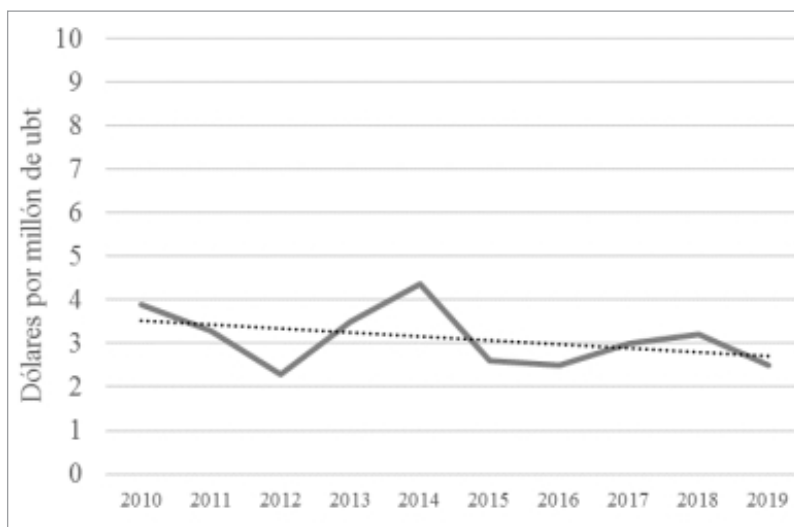
El gas natural estadounidense, actualmente crucial para el abasto de energía eléctrica en México, sufrió una fuerte reducción de precios hacia finales de 2008. A partir de entonces y hasta la fecha, los precios de dicho energético se han mantenido consistentemente bajos.

Gráfica 4. Importaciones de gas natural proveniente de Estados Unidos (miles de millones de dólares)



Fuente: Departamento de Comercio de Estados Unidos:  
<<https://www.commerce.gov/data-and-reports/economic-indicators>>.

Gráfica 5. Precios históricos del gas natural



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de: <[statista.com](https://www.statista.com)>.



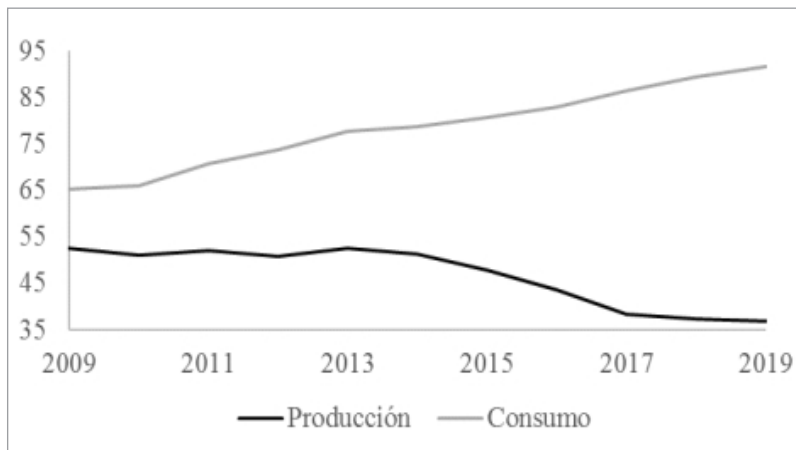
Lo anterior ha inducido al gobierno mexicano a adoptar una estrategia de producción de electricidad centrada en el gas natural como energético primario. Ello explica el fuerte aumento del consumo de dicho compuesto. La Gráfica 6 muestra el creciente distanciamiento que han experimentado durante la última década las curvas de producción y consumo de gas natural en México:

La seguridad energética, es decir, “la capacidad de los Estados para garantizar el suministro a precios accesibles de energía para el correcto funcionamiento de la sociedad” (Salas, 2007, p. 94), es considerada un factor clave para la salvaguarda de la soberanía nacional (Cardoso, 2004). Vinculada estrechamente con el concepto de seguridad energética, el “índice de independencia energética” (IIE) mide la proporción de energía producida por un país en relación con su consumo total. De esta manera, cuando un país se ve obligado a importar la mayor parte de la energía que consume, como es el caso de Japón (EIA, 0219, p. 141), su índice de independencia energética se aproxima a cero, sin que ello implique que Japón vive una crisis de seguridad energética. En el caso contrario, cuando la mayor parte de la energía requerida se produce dentro del territorio nacional, el IIE se aproxima al valor de 1, lo cual sí implica la elevación del nivel de seguridad energética.

Durante los últimos años, la política de producción de electricidad centrada en la combustión de gas natural como energético preponderante ha contribuido a una drástica caída del índice de independencia energética de México. En el año 2008, el país producía una cantidad de energéticos primarios que representaba el 120% de sus necesidades totales. Diez años después, en 2018, la producción nacional de energía logró apenas cubrir el 70% de las necesidades del país. Si la caída del IIE mantiene su actual tendencia, la dependencia de suministros provenientes del extranjero se convertirá en un significativo factor de vulnerabilidad para el sistema energético nacional (Gráfica 7).

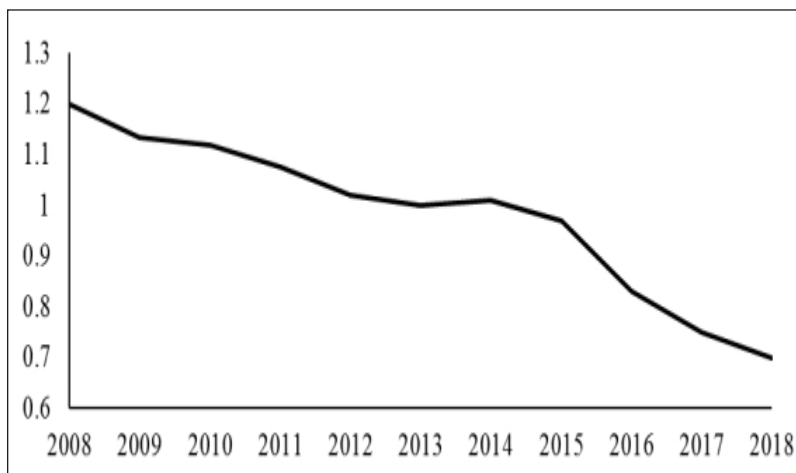
La acelerada caída del índice de independencia se presenta en un contexto en el que las dos grandes empresas energéticas mexicanas atraviesan por la peor crisis financiera de su historia.

Gráfica 6. Producción y consumo de gas natural en México  
(Billones de metros cúbicos)



Fuente: elaboración propia con datos de la Comisión Nacional de Hidrocarburos y *British Petroleum Statistical Review*.

Gráfica 7. Índice de Independencia Energética (IIE)



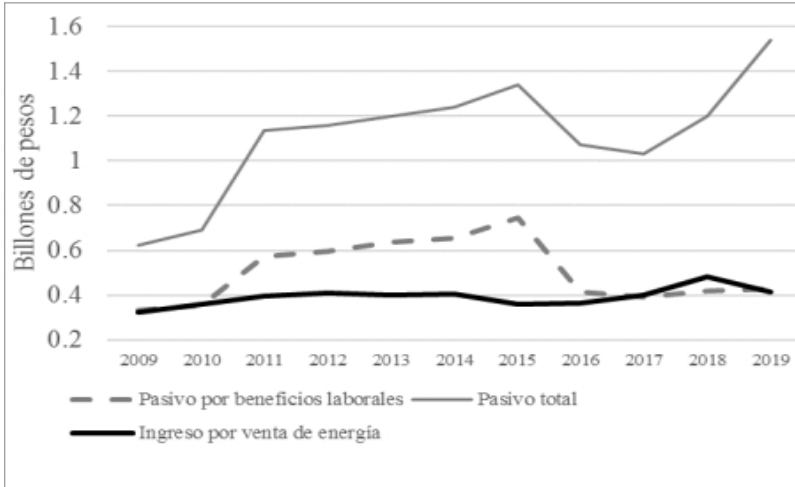
Fuente: Balance Nacional Energético.  
Sistema de Información de la Secretaría de Energía.

Así como PEMEX, la Comisión Federal de Electricidad (CFE) afronta actualmente retos colosales con respecto a su situación económica. Cabe señalar que los precios de los productos de la CFE no son determinados por un mercado global, como en el caso de los hidrocarburos, sino por instancias gubernamentales. De esta manera, cuando el gobierno decide mantener las tarifas eléctricas vinculadas a la inflación, la diferencia entre el verdadero costo de producción y el precio de venta de la electricidad consituye un subsidio real en favor de los consumidores, sean éstos familias de escasos recursos o grandes corporativos empresariales.

De acuerdo con las cifras oficiales de la empresa, el pasivo total de la Comisión Federal de Electricidad ha experimentado durante la última década un crecimiento insólito (CFE, 2019). La Gráfica 8 muestra la dinámica evolutiva de los pasivos financieros de la CFE entre los años 2009 y 2019. En dicha gráfica, podrá observarse cómo el pasivo total creció durante el mencionado período a más del doble, pasando de 0.62 a 1.54 billones de pesos (CFE, 2020). Esta cantidad representa actualmente más del 370% de los ingresos brutos que logra anualmente la empresa por concepto de venta de energía eléctrica. En la Gráfica 8 también se aprecia que, al igual que los pasivos laborales, los ingresos por venta de energía se han mantenido estables durante los últimos años. Ello indica que el acelerado crecimiento de los pasivos totales de la empresa está relacionado con crecientes subsidios de operación, y no con compromisos laborales o con caída de los ingresos. Nótese cómo tanto los ingresos por venta de energía como los pasivos laborales describen tendencia horizontal, mientras los pasivos totales siguen una trayectoria pronunciadamente ascendente.

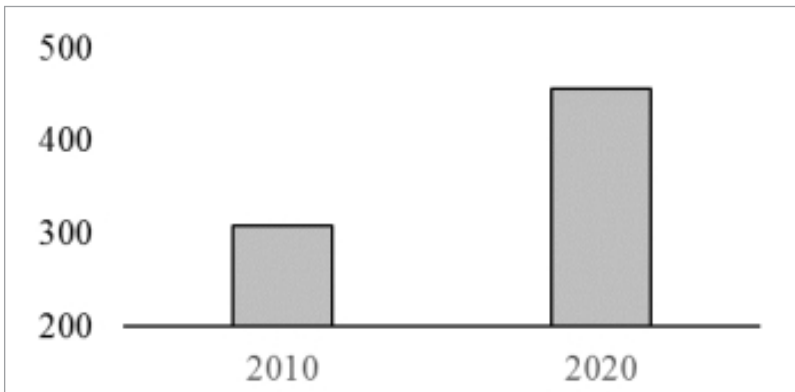
En el lapso de los pasados diez años, el presupuesto programable de la empresa, que comprende los rubros de pensiones, generación, transmisión, distribución y comercialización, así como las partidas para inversión en infraestructura básica y gastos administrativos, se incrementó en términos reales por casi 48% (Gráfica 9). Pero a pesar de los significativos esfuerzos gubernamentales en términos de presupuesto público, el endeudamiento de la CFE ha sido progresivo. Las causas de este fenómeno no son totalmente claras, pero pueden citarse los siguientes factores entre los más relevantes:

Gráfica 8. Situación financiera de la CFE  
(precios constantes, año base: 2019)



Fuente: elaboración propia  
con base en los estados financieros dictaminados de la CFE.

Gráfica 9. Gasto programable de la CFE  
(mmp, precios constantes, base 2020)



Fuente: elaboración propia con datos del Presupuesto de Egresos de la Federación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP, 2010 y 2020).

1) El creciente costo de los servicios del personal, incluyendo incrementos de plantilla y pasivos adicionales por pensiones y jubilaciones. En el último informe publicado (CFE, 2020, p. 352), la empresa dio cuenta de un incremento de 1 369 trabajadores en tan sólo un año. El constante aumento de personal ha hecho que la plantilla a nivel nacional exceda ya los 91 000 trabajadores. Las repercusiones correspondientes en términos de pasivos por pensiones y jubilaciones son muy significativas. El incremento anual de personal jubilado es superior al 1%, sobre un total que continúa aumentando y excede ya los 50 000 trabajadores. Contrario al propósito de unificación de los subsistemas de pensiones del sector público, y a la tendencia mundial de reflejar el incremento de la expectativa de vida en la edad de jubilación, las repercusiones financieras que trae consigo el peculiar esquema de pensiones de la CFE han crecido súbitamente en el último año. En la negociación en 2020 del Contrato Colectivo de Trabajo de la CFE (CCT-CFE, 2020), la edad mínima de jubilación se redujo diez años. Ello permite que las trabajadoras puedan pensionarse con salario íntegro indexado a la inflación y la totalidad de prestaciones a partir de los 41 años de edad, siempre que hayan acumulado 25 años de servicio, mientras que los trabajadores a los 46 años de edad, siempre que hayan acumulado 30 años de servicio. Anterior a estos cambios, las estimaciones (Colmenares, 2012) indicaban ya costos del sistema de pensiones de CFE ocho veces superiores que el promedio del resto del sector formal.

2) Los contratos legados, compromisos forzosos de compra de electricidad y criterios de prioridad en el despacho derivados de la reforma energética de 2013, están representando una pérdida para la CFE superior a los 400 000 millones de pesos (López, 2021).

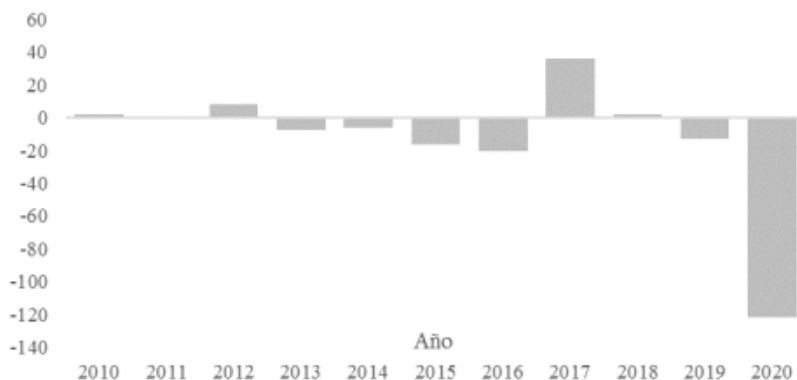
3) El mandato oficial de no subir las tarifas eléctricas más allá de la inflación (publicado el 23 de abril de 2020 en el Diario Oficial de la Federación), se traduce en subsidios a pequeños, pero también a grandes consumidores. Estos últimos engrosan aceleradamente los pasivos totales de la CFE. Se suman también a dichos pasivos los altos costos por fugas de energía, robo directo de electricidad, deficiente

estimación de los costos de porteo y respaldo en los esquemas de autoabastecimiento, así como las cuantiosas condonaciones de adeudos que se han otorgado a algunos municipios y entidades federativas, como en el caso del estado de Tabasco (CFE, 2019).

Se vislumbra que el panorama para los próximos años se ha tornado difícil para la CFE. A pesar de que el programa de inversión de la empresa se ha reducido hasta su mínima expresión, sus gastos totales ascienden a 535 millones de pesos al año a valor presente. Por su parte, los ingresos de la empresa por concepto de venta de energía eléctrica alcanzan únicamente los 380 millones de pesos. La diferencia entre estas dos cantidades suele ser cubierta parcialmente mediante transferencias con cargo al presupuesto público. La parte del déficit no asumida por el gobierno incrementa año con año la deuda de la productora de electricidad.

Previamente a las complicaciones financieras acarreadas por la pandemia, en el primer trimestre del año 2020, la tesorería de la CFE sorprendió con un informe financiero que reportaba pérdidas económicas diez veces superiores a las del primer trimestre del año 2019 (Gráfica 10).

Gráfica 10. Pérdidas económicas de la CFE reportadas en el resultado financiero del primer trimestre de cada año. Miles de millones de pesos

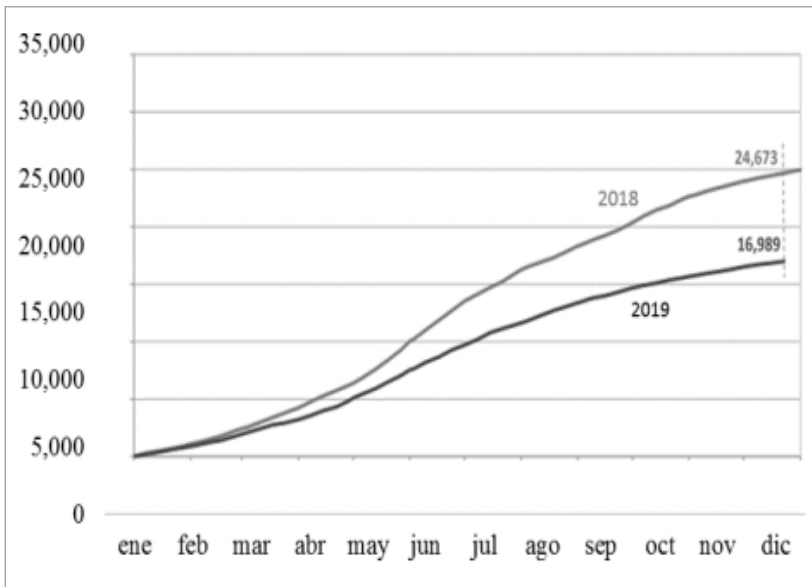


Fuente: CFE, 2020.

La comprensión del desbordamiento de las pérdidas de la CFE resulta más difícil aún si se considera que el principal insumo de producción de la empresa se ha mantenido entre 2009 y 2019 en sus niveles más bajos de varias décadas (Gráfica 5).

De acuerdo con datos del Centro Nacional de Control Energético (CENACE), el importante incremento de los gastos de la comisión encargada de producir y distribuir la energía eléctrica tampoco es atribuible a una expansión del servicio eléctrico. Por el contrario, la curva de generación total acumulada de energía eléctrica reportada en 2019 (curva inferior en la Gráfica 9), experimentó un importante decremento respecto a 2018 (curva superior en la misma gráfica), pasando de 24 673 gigavatios/hora (gwh), a únicamente 16 989 gwh. Dicha caída representa una reducción en la generación acumulada de energía superior al 30% (Gráfica 11).

Gráfica 11. Caída en la generación acumulada de energía:  
2019 versus 2018



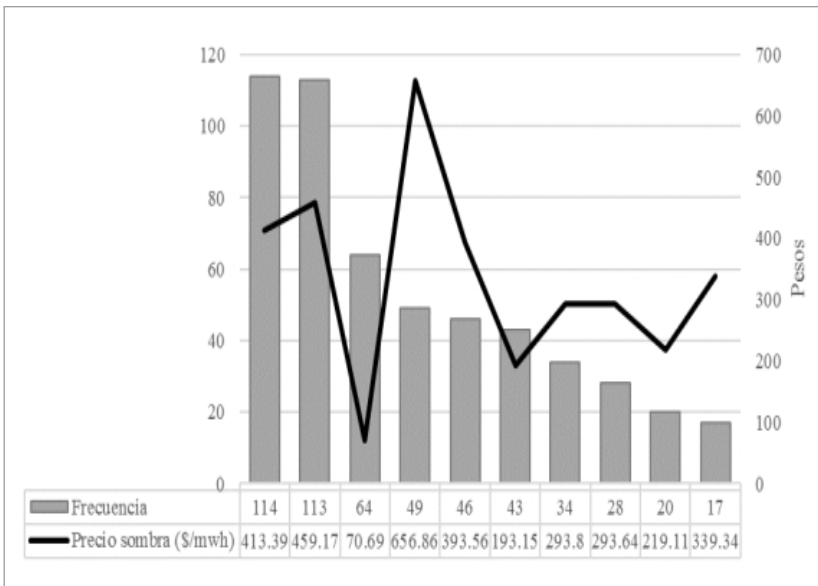
Fuente: CENACE.

El crecimiento desproporcionado de los pasivos de la CFE respecto de sus ingresos se da en un contexto de saturación de la infraestructura del sistema eléctrico.

En comparecencia ante el Congreso de la Unión, el director general de dicha empresa declaró que las líneas de transmisión de electricidad en el país se encuentran “totalmente saturadas” (Cámara de Diputados, 2019).

Además de la inexistencia de márgenes para ofrecer energía eléctrica a nuevas unidades económicas, la saturación de las líneas de transmisión impone límites a la autogeneración de electricidad mediante turbinas de viento o paneles solares. La Gráfica 12 ilustra la alta frecuencia de congestionamientos de las líneas eléctricas, así como la volatilidad de los “precios sombra” que, a su vez, son derivados de los congestionamientos de las líneas de transmisión.

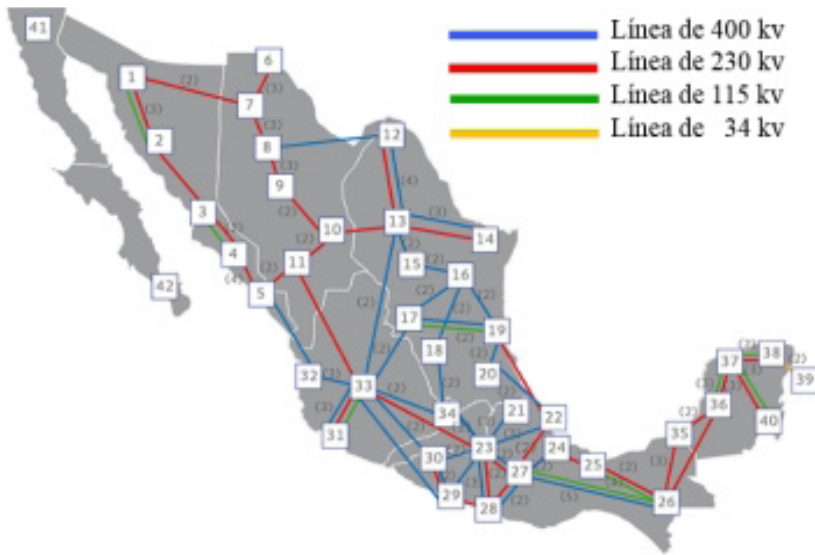
Gráfica 12. Frecuencia de congestionamiento de las líneas de transmisión y precios sombra



Fuente: CENACE



Figura 1. Distribución de los nodos de transmisión en el territorio nacional

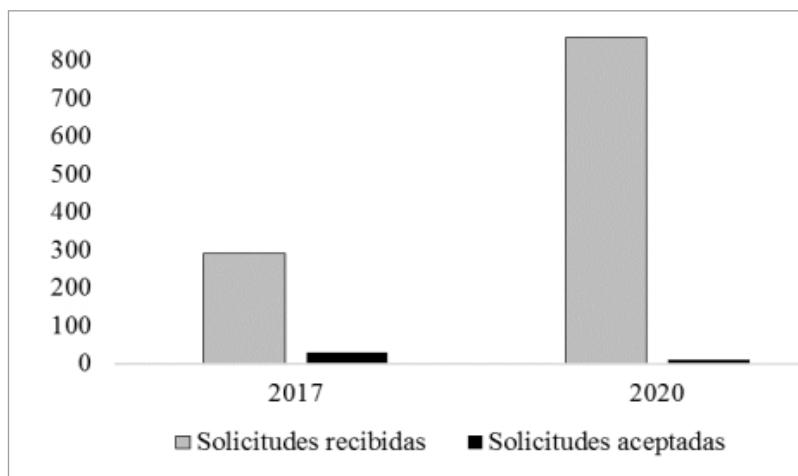


Fuente: CENACE.

De acuerdo con los datos del Centro Nacional de Control Energético (CENACE, 2020), la red nacional de transmisión eléctrica mexicana cuenta únicamente con 42 nodos, diseminados en los casi dos millones de kilómetros cuadrados que posee el país (Figura 1). Así, el promedio de nodos por entidad federativa es de apenas 1.3. El actual esquema de distribución deja desprovistas de líneas de transmisión de alta capacidad a grandes regiones del territorio nacional, como es el caso de la península de baja california. Únicamente el 44% de las líneas de transmisión es de alta capacidad (400 kv), mientras que el restante 66% tiene sólo capacidades de entre 230 y 35 kilovoltios (kv).

Las crecientes fallas operativas y falta de capacidad de transmisión han dificultado la creación de nuevas conexiones a la red eléctrica. Mientras en el año 2017 se logró procesar el 10% de las solicitudes de conexión, para 2020 este porcentaje se redujo a únicamente el 1% (Gráfica 13).

Gráfica 13. Nuevas conexiones a la Red Nacional de Transmisión (RNT)



Fuente: CENACE

A diferencia de otros sectores, que no cuentan con diagnósticos técnicos o proyectos elaborados para el mantenimiento y modernización de infraestructura, el sector eléctrico cuenta con un detallado programa de desarrollo.

Las grandes necesidades del sistema eléctrico nacional se encuentran plenamente diagnosticadas en el Programa de Ampliación y Modernización de la Red Nacional de Transmisión y Red General de Distribución, conocido como PRODESEN. Dicho programa, contempla aspectos de planeación orientados al aseguramiento de la confiabilidad del sistema eléctrico, soporte al mercado mayorista, integración de fuentes renovables y redes inteligentes, así como reducción de costos de suministro eléctrico. En suma, se encuentran listos para ponerse en marcha 150 proyectos de generación, 148 proyectos de ampliación de la Red Nacional de Transmisión, 86 proyectos indicativos, así como 96 proyectos legados (CENACE, 2019, p. 127).

En el contexto de una austeridad prolongada, más que nunca, la ejecución inmediata de los proyectos de mantenimiento y modernización resulta crucial para el sistema eléctrico nacional. En el PRODESEN

se ilustran ejemplos del costo promedio por diferimiento de los proyectos programados. Tan solo en el caso del proyecto de actualización en el tramo Valladolid-Cancún, por citar un ejemplo entre muchos, el costo por diferimiento es de 640 millones de dólares por año (CENACE, 2019, p. 569).

Tanto la generación como la transmisión y distribución de electricidad constituyen una base fundamental para la reactivación económica del país. En el apéndice metodológico se presentan los resultados de dos pruebas de hipótesis sobre la existencia de una fuerte correlación entre la disponibilidad de energía eléctrica y el crecimiento económico de México.

Si se continúa entrelazando con la ardua recesión que afronta el país, el deterioro del sistema eléctrico nacional generará consecuencias graves para el desarrollo. Además de extinguir los programas de inversión, el decreto de austeridad republicana establece recortes de 75% al presupuesto de materiales, suministros y servicios generales de todo el sector público (Secretaría de Gobernación, SEGOB, 2020). Bajo la operación de dicho decreto, la propia administración federal afronta problemas para sufragar sus servicios más básicos de energía eléctrica.

La política de austeridad republicana ha entrado en conflicto con la urgencia de que el Estado mexicano invierta en generación, transmisión y distribución de electricidad. La profundización de la crisis de la CFE, junto con los daños colaterales que ésta genere al sistema eléctrico nacional, amenazan con convertirse en fuertes impedimentos para la instrumentación de mecanismos de reactivación económica indispensables para la superación de la profunda recesión que sufre el país.

## **Conclusiones**

Anunciada originalmente como una política para erradicar la corrupción y reorientar el gasto público hacia el bienestar de la población más necesitada, la austeridad republicana ha tomado nuevas facetas en el transcurso del presente gobierno.

Derivadas de la LFAR, acciones diversas de política pública están afectando el funcionamiento de sectores vitales para la vida nacional, como es el caso del sector eléctrico. Sumada a la profunda crisis financiera por la que atraviesa la CFE, la austeridad republicana está provocando que la necesidad de mantenimiento y modernización de la infraestructura eléctrica nacional se torne crítica.

La CFE se encuentra atrapada en una difícil encrucijada. Como proveedora de la mayoría de los servicios eléctricos para el país, depende más que nunca del apoyo del Estado para cumplir su cometido. Lejos de beneficiarle en algún sentido, la austeridad presupuestaria agrava progresivamente la situación de la empresa. De no recibir dicho apoyo con oportunidad y suficiencia, la crisis financiera de la CFE se convertirá pronto en una crisis de servicios.

Resulta fundamental que la política generalizada de austeridad republicana considere un margen, acaso excepcional, para que se destinen recursos públicos al mantenimiento de las redes de transmisión y distribución, y se apuntale económicamente a la empresa Estatal de energía eléctrica.

Toda restricción de recursos energéticos afecta directamente las posibilidades de desarrollo. Este efecto se acentúa para las regiones de mayor pobreza y desigualdad. El objetivo del bienestar no se alcanzará sin la salvaguarda de la infraestructura eléctrica, fundamental para cualquier modelo de desarrollo que se conciba.

La austeridad republicana no debe soslayar que preservación del medio ambiente y recursos naturales forma parte de los principios esenciales del estado de bienestar. El incremento del gas, ahora importado, como principal fuente de energía eléctrica no está conduciendo a México hacia la senda del pretendido bienestar.

Abundante en la totalidad del territorio nacional, la capacidad energética renovable de México no está siendo aprovechada. La meta de recuperar en el mediano plazo los niveles de seguridad energética que primaron en el país hasta hace poco, es totalmente factible. Sin embargo, los objetivos de autosuficiencia energética, soberanía y sustentabilidad, quedarán cada día más distantes si México no invierte en el aprovechamiento sus recursos energéticos renovables.

Los costos sociales y pérdidas económicas que está acarreado la destrucción del sistema eléctrico nacional superarán sustancialmente a los beneficios que busca la austeridad republicana en el sector energético. El plausible objetivo de fomentar la racionalidad en el uso de los recursos públicos no debe confundirse con la adopción de una política fiscal pasiva. Mucho menos con la reducción del Estado a su mínima expresión. La imposición de limitaciones a la provisión de servicios públicos esenciales erosiona el papel fundamental del gobierno como rector de la recuperación económica. En periodos de recesión, más que nunca, debe reconocerse la centralidad del gasto público para la reactivación de la economía, redistribución de recursos, desarrollo sustentable.

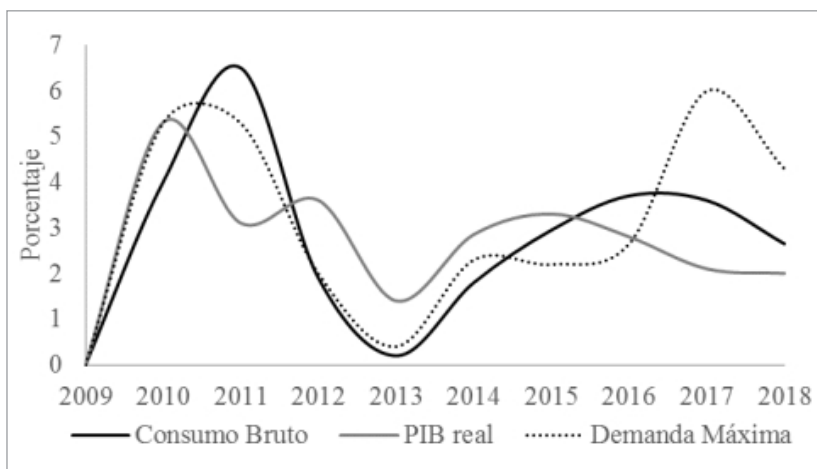
## **Apéndice metodológico**

### **Correlación entre el crecimiento real del producto, el consumo y la demanda de energía eléctrica en México**

La relación existente entre la disponibilidad de energía eléctrica y la actividad económica ha sido el tema central de diversas investigaciones recientes (Chen, 2020), (Laugs, 2020), (Le, 2020). En México, el Centro Nacional de Control Energético proporciona con series de datos que permiten explorar dicha relación.

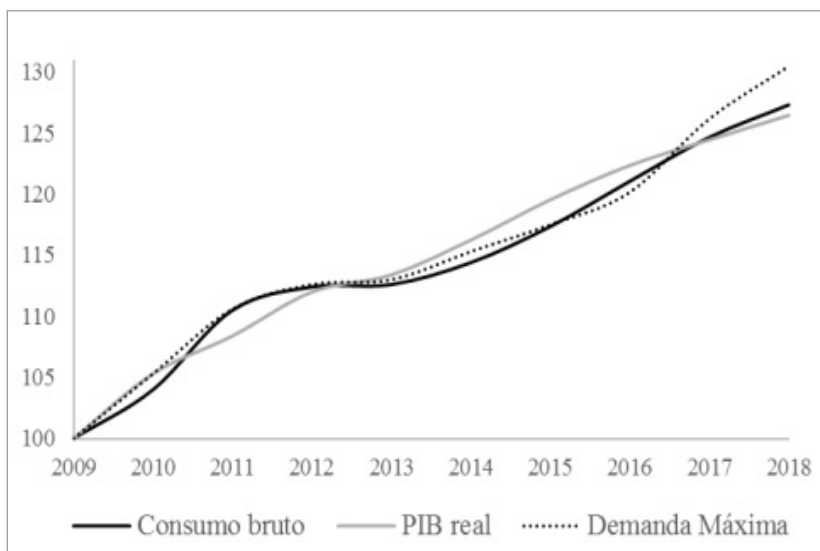
Las gráficas AM 1 y AM 2 muestran la tasa de crecimiento y el crecimiento acumulado del consumo bruto de energía eléctrica, la demanda

Gráfica AM 1. Tasa de crecimiento anual



Fuente: (CENACE, 2019, p. 69).

Gráfica AM 2. Crecimiento acumulado. Año base 2009 = 100



Fuente: elaboración propia con datos del CENACE (2019, p. 69).

máxima registrada por año, así como del Producto Interno Bruto en términos reales entre 2009 y 2018.

A continuación, se presentan los resultados de una prueba de hipótesis sobre correlación entre variables. El análisis está basado en las series de crecimiento acumulado del consumo bruto, el PIB real y la demanda máxima de energía eléctrica entre los años 2009 y 2018.

El planteamiento de la hipótesis es:

$$H_0: \rho = 0, \text{ versus:}$$

$$H_1: \rho \neq 0,$$

donde  $\rho$  representa el valor de correlación entre las variables Consumo bruto y PIB real, para el caso 1, y Demanda máxima y PIB real, para el caso 2.

Las pruebas de hipótesis se condujeron bajo el enfoque frecuentista clásico, y con fundamento en la distribución probabilística  $t$  como estadístico de prueba. A saber:

Caso 1: Consumo bruto de energía eléctrica *versus* PIB real.

El estadístico de prueba es:

$$t = \frac{r}{\sqrt{\frac{1-r^2}{n-2}}}$$

Donde  $r = \frac{n(\sum CP) - \sum C \sum P}{\sqrt{n(\sum C^2 - (\sum C)^2)} \sqrt{n(\sum P^2 - (\sum P)^2)}}$  correlación, es decir:

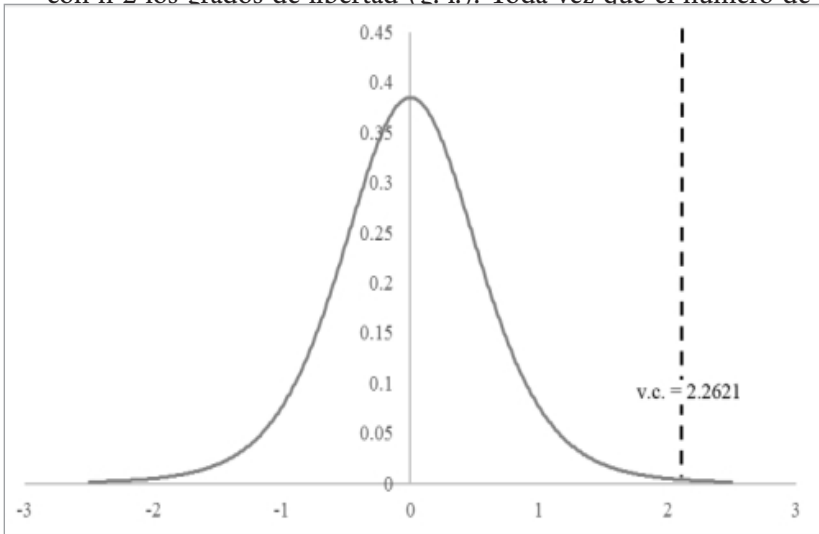
$$r =$$

siendo  $C$  el consumo bruto de energía eléctrica, y  $P$  el PIB real.

Sustituyendo en las anteriores fórmulas los valores reportados por el CENACE, se obtiene:

$$r = 0.9831 \quad t = 16.1388$$

Gráfica AM 3. Distribución  $t$  y valor crítico para confiabilidad de 0.95 y g. l. = 7 con  $n-2$  los grados de libertad (g. l.). Toda vez que el número de



Fuente: elaboración propia.

años considerados en las series de crecimiento es igual a 9, el grado de libertad, g. l., debe asumir el valor de 7.

Como se muestra en la Gráfica AM 3, el valor crítico (v. c.) para una prueba  $t$  con 95% de confiabilidad y 7 grados de libertad es 2.2621.

Así pues, el valor absoluto del estadístico de prueba resulta claramente superior al valor crítico (v.c.), es decir:

$$= 16.1388 < v. c. = 2.2621$$

Por lo tanto, debe rechazarse la hipótesis nula.



Cabe destacar que el alto valor del coeficiente de determinación apunta hacia una fuerte relación lineal entre los crecimientos acumulados del consumo bruto de energía eléctrica y del Producto Interno

Bruto  $t = \frac{r}{\sqrt{\frac{1-r^2}{n-2}}}$  Cas:  $t = 13.983$  demanda máxima de energía eléctrica versus PIB real.  
 Nue  $t = \frac{r}{\sqrt{\frac{1-r^2}{n-2}}}$ , el estadístico de prueba es:

$$t =$$

Sustituyendo los valores reportados de las series de demanda máxima y PIB real, se obtiene:

$$r = 0.9777 \quad t = 13.983$$

con  $n - 2$  los grados de libertad.

$|t|$  valor crítico para esta prueba es el mismo que para el caso 1, es decir, v. c. = 2.262. Por tanto, el valor absoluto del estadístico de prueba es nuevamente superior al v. c., es decir:

$$= 13.983 < \text{v. c.} = 2.2621$$

La prueba apunta nuevamente hacia un rechazo de la hipótesis nula. Como en el caso 1, el coeficiente de determinación también indica una fuerte relación lineal entre los crecimientos acumulados de la demanda máxima de energía eléctrica y del PIB real.

## Referencias

- ÁLVAREZ, S. (2019). *Geopolítica financiera y petróleo*. México: Fondo de Cultura Económica.
- BANXICO. (2020). *Histórico de precios de la mezcla mexicana de petróleo*. México: Banco de México. En: <<https://www.banxico.org.mx/apps/gc/precios-spot-del-petroleo-gra.html>>.

- CÁMARA DE DIPUTADOS. (2019). *Versión estenográfica de la comparecencia del Director General de la Comisión Federal de Electricidad*. México: Congreso de la Unión. En: <<http://cronica.diputados.gob.mx/Ve10oct2019-CFE.html>>.
- CARDOZO, E. (2006). “La gobernabilidad democrática regional y el papel (des)integrador de la energía”. *Nueva Sociedad*, núm. 204, pp. 136-149.
- CCT-CFE (2020). *Contrato Colectivo de Trabajo de la Comisión Federal de Electricidad 2020-2022*.
- CENACE. (2019). *Programa de Ampliación y Modernización de la Red Nacional de Transmisión y Red General de Distribución*. PRODESEN. México: Centro Nacional de Control de Energía.
- \_\_\_\_\_. (2020). *Informe del mercado de operación*. En: <<https://www.cenace.gob.mx/Paginas/Publicas/MercadoOperacion/ProgramaRNT.aspx>>.
- CFE. (2017). *Plan de negocios 2018-2022*. México: Comisión Federal de Electricidad.
- \_\_\_\_\_. (2019). *Acuerdo CFE-Gobierno de Tabasco “Adios a tu deuda”*. Villahermosa, Tabasco: Gobierno del Estado de Tabasco. En: <[https://tabasco.gob.mx/sites/default/files/public\\_files/convenios/cfe/CONVENIO\\_CFE\\_ANEXO\\_A.pdf](https://tabasco.gob.mx/sites/default/files/public_files/convenios/cfe/CONVENIO_CFE_ANEXO_A.pdf)>.
- \_\_\_\_\_. (2019). *Estados Financieros Dictaminados*. México: Comisión Federal de Electricidad. En: <<https://www.cfe.mx/inversionistas/InformacionFinanciera/Pages/EstadosFinancieros.aspx>>.
- \_\_\_\_\_. (2020). *Estado de resultados por función de gasto*. México: Comisión Federal de Electricidad. En: <[https://www.bmv.com.mx/docs-pub/visor/visorXbrl.html?docins=../ifrsxbrl/ifrsxbrl\\_991059\\_2019-04\\_1.zip#/visorXbrl](https://www.bmv.com.mx/docs-pub/visor/visorXbrl.html?docins=../ifrsxbrl/ifrsxbrl_991059_2019-04_1.zip#/visorXbrl)>.
- \_\_\_\_\_. (2020). *Informe anual 2018*. Comisión Federal de Electricidad.
- CHEN, C. (2020). “Renewable energy consumption and economic growth nexus: Evidence from a threshold model”. *Energy Policy*, vol. 139, pp. 132-149.
- CLIFT, B. (2018). *The IMF and the politics of austerity*. Oxford: Oxford University Press.
- DOF. (2019). *Ley Federal de Austeridad Republicana*. México: Diario Oficial de la Federación. Secretaría de Gobernación. En: <[https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5579141&fecha=19/11/2019](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5579141&fecha=19/11/2019)>.

- \_\_\_\_\_. (23/04/20). *Diario Oficial de la Federación*. México: Secretaría de Gobernación.
- EIA. (0219). *International Energy Outlook*. Nueva York: Energy International Agency.
- INEGI. (2020). *Índice de Inversión Fija Bruta en México. Año base: 2013*. México: Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática. En: <<https://www.inegi.org.mx/temas/ifb/>>.
- LAUGS, G. (2020). “Balancing responsibilities: Effects of growth of variable renewable energy, storage, and undue grid interaction”. *Energy Policy*, vol. 139.
- LE, T.-H. (2020). “Renewable and nonrenewable energy consumption, economic growth, and emissions: International Evidence”. *The Energy Journal*, vol. 41, núm. 2, pp. 73-92.
- LÓPEZ GONZÁLEZ, S. (2018). “Hablemos de corrupción”. *Derecho global. Estudios sobre derecho y justicia*, vol. 3, núm. 8, pp. 9-12.
- LÓPEZ OBRADOR A.M. Comparecencia oficial pública 21 de marzo de 2021. En: <<https://lopezobrador.org.mx/conferencia-en-vivo/>>. Minuto 91.
- PEMEX. (2019). *Plan de negocios de PEMEX*. México: Petróleos Mexicanos.
- \_\_\_\_\_. (2020). *Informe financiero: Estado de Resultados*. México: Petróleos Mexicanos. En: <[https://www.bmv.com.mx/docs-pub/visor/visorXbrl.html?docins=../ifrsxbrl/ifrsxbrl\\_1006556\\_2020-01\\_1.zip#/visorXbrl](https://www.bmv.com.mx/docs-pub/visor/visorXbrl.html?docins=../ifrsxbrl/ifrsxbrl_1006556_2020-01_1.zip#/visorXbrl)>.
- \_\_\_\_\_. (2020b). *Informe financiero: Estado de la situación financiera*. México.: Petróleos Mexicanos. En: <[https://www.bmv.com.mx/docs-pub/visor/visorXbrl.html?docins=../ifrsxbrl/ifrsxbrl\\_1006556\\_2020-01\\_1.zip#/visorXbrl](https://www.bmv.com.mx/docs-pub/visor/visorXbrl.html?docins=../ifrsxbrl/ifrsxbrl_1006556_2020-01_1.zip#/visorXbrl)>.
- PND. (2019). *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*. Ciudad de México: Presidencia de la República.
- RAMÍREZ, J. (2017). “Oil fiscal regimes and national oil companies: A comparison between Pemex and Petrobras”. *Energy Policy*, vol. 101, pp. 473-483.
- RECALDE, M. (2015). *Sistemas energéticos y desarrollo socio económico: implicancias del control sobre los recursos naturales energéticos*. Buenos Aires: Tesis de doctorado. Departamento de Economía, Universidad Nacional del Sur.
- ROUSSEAU, I. (2017). *Tribulaciones de dos empresas petroleras estatales, 1900-2017*. Ciudad de México: Colegio de México.

- SALAS, L. (2007). “Geopolítica energética en América del Sur”. *Revista Política y Estrategia*, núm. 108, pp. 83-107.
- SEGOB. (2020). *Decreto por el que se establecen las medidas de austeridad que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal bajo los criterios que en el mismo se indican*. México: Secretaría de Gobernación. *Diario Oficial de la Federación*, 24 de abril.
- SENER. (2020). *Plan sectorial de energía 2020-2024*. México.: Secretaría de Energía. En: <<http://187.191.71.192/portales/resumen/49573>>.
- \_\_\_\_\_. (2020). *Volumen de importación de petrolíferos*. México: Secretaría de Energía. Sistema de Información Energética. En: <<http://sie.energia.gob.mx/bdiController.do?action=cuadro&cvecua=PMXE2C15>>.
- SHCP. (2010). *Presupuesto de Egresos de la Federación*. México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En: <[http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/PEF/pef/pef\\_2010/temas/tomos/18/r18\\_toq\\_afpefe.pdf](http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/PEF/pef/pef_2010/temas/tomos/18/r18_toq_afpefe.pdf)>.
- \_\_\_\_\_. (2020). *Cuenta Pública Federal*. México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En: <[https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/work/models/CP/2019/tomo/VIII/TYY.03.DTOFF\\_PEMEX.pdf](https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/work/models/CP/2019/tomo/VIII/TYY.03.DTOFF_PEMEX.pdf)>.
- \_\_\_\_\_. (2020). *Presupuesto de Egresos de la Federación*. México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En: <[https://www.pef.hacienda.gob.mx/work/models/PEF2020/docs/53/r53\\_tv\\_v\\_afpefe.pdf](https://www.pef.hacienda.gob.mx/work/models/PEF2020/docs/53/r53_tv_v_afpefe.pdf)>.



## Glosario de siglas y acrónimos

- CENACE. Centro Nacional de Control Eléctrico.  
CFE. Comisión Federal de Electricidad.  
CONACYT. Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.  
CONAPO. Consejo Nacional de Población.  
DOF. *Diario Oficial de la Federación*.  
GOE. *Gaceta Oficial Estatal*.  
INEGI. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.  
LFAR. Ley Federal de Austeridad Republicana.  
OCDE. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.  
OIT. Organización Internacional del Trabajo.  
OMS. Organización Mundial de la Salud.  
PEMEX. Petróleos Mexicanos.  
PND. Plan Nacional de Desarrollo.  
SEGOB. Secretaría de Gobernación  
SENER. Secretaría de Energía.  
SHCP. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.



## Semblanza de los coordinadores

**JAIME MUÑOZ FLORES.** Es matemático por la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), con maestría en las áreas de Probabilidad y Estadística; doctor en Economía Matemática por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), posdoctorado en Física de Materia Condensada y Nanopartículas por el Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional (CINVESTAV-IPN); cuenta con otros estudios en las universidades de Notre Dame, Harvard y Cambridge. Coordinador del doctorado en Ciencias Económicas de la UAM; fundador y primer secretario del Consejo Mexicano de Posgrado; Director General y Coordinador General de la UAM, entre otros 17 cargos; Pertenece al Sistema Nacional de Investigadores; actualmente es jefe del área de investigación Política Económica y Desarrollo de la UAM Xochimilco.

**CARLOS ANTONIO ROZO BERNAL.** Profesor de la UAM desde 1975, maestría en Economía en la Universidad de Colorado en Estados Unidos, maestría en Estudios Europeos por la Universidad de Cambridge en Inglaterra y Doctor en Economía por la UAM con especialización en Macroeconomic Management por la Universidad de Harvard. Ha realizado estancias de investigación en el Institut für Iberoamerika Kunde de la Universidad de Hamburgo y en el Institut für Politikwissenschaft de la Universidad de Tübingen, de Alemania, en el Centro Minda de Gunsberg de Estudios Europeos de la Universidad de Harvard; en el Instituto Complutense de Estudios Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid, en el Instituto Universitario de Estudios Europeos de la Universidad Autónoma de Barcelona y en el Departamento de Economía Aplicada de la Universidad de Santiago de Compostela. Ha participado en actividades de docencia en la UNAM, el IPN, el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), el Colegio de México, el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y el El Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). Miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel III y Profesor Distinguido de la UAM.



*La austeridad y la 4T*  
editado por Bonilla Artigas Editores,  
se terminó de imprimir en diciembre de 2021.

En su composición se utilizó Garamond Premier Pro y Optima Lt.  
Para los interiores se utilizó papel creambook  
y para la portada papel couché de 300 g.  
La edición consta de 500 ejemplares.



México / Política y gobierno / Siglo XXI

El argumento de que el recorte del gasto público impulsa el desarrollo económico ha mostrado ser falaz, al igual que lo es el plantear que las desigualdades sociales se resuelven mediante la dinámica natural de los mercados. Desde que la economía mexicana se abrió a la globalización, las políticas de austeridad no han hecho sino agravar el problema del bajo crecimiento y de la desigualdad en el país. A partir de la adopción del neoliberalismo económico en la década de 1980, el gasto público en México se ha mantenido en niveles de marcada astringencia, especialmente en los rubros de desarrollo social e infraestructura. En condiciones recesivas, el control de la deuda pública mediante una artificiosa contención de la demanda agregada no es un éxito que merezca el reconocimiento público.

A partir de sus diversos capítulos, este libro pretende mostrar que los supuestos neoliberales de que un Estado austero fomenta el desarrollo no se cumplen; menos aún en las condiciones post pandemia que afronta el mundo. En lo general, los trabajos presentados en esta obra recurren al planteamiento keynesiano de que la demanda es el factor determinante de la actividad económica. Lejos de ser la austeridad, la política indicada para tiempos recesivos es la franca expansión del gasto público. En palabras de Keynes: “... the boom, not the slump, is the right time for austerity”.



BONILLA  
ARTIGAS  
EDITORES

**BA**  
Casa abierta al tiempo

